







X
2129

INSTITUT DE FRANCE

ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES

LOC-
ARCHIVES

LA CHAMBRE DES LORDS ET LA DÉMOCRATIE

PAR

A. ESMEIN
Membre de l'Institut, Professeur à la Faculté de Droit
de l'Université de Paris.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

X. 2129

PARIS
ALPHONSE PICARD ET FILS, ÉDITEURS
82, RUE BONAPARTE, 82

1910



EXTRAIT DU COMPTE RENDU

De l'Académie des Sciences Morales et Politiques

(INSTITUT DE FRANCE)

PAR M. HENRY VERGÉ

Sous la direction de M. le Secrétaire perpétuel de l'Académie

1910. — Deuxième semestre.

Septembre. — 9e livraison.

INSTITUT DE FRANCE

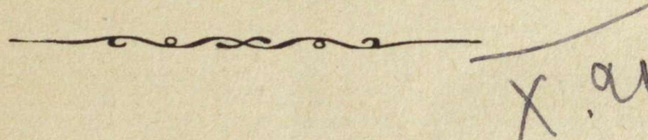
ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES

LA CHAMBRE DES LORDS ET LA DÉMOCRATIE

PAR

A. ESMEIN
Membre de l'Institut, Professeur à la Faculté de Droit
de l'Université de Paris.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE



PARIS
ALPHONSE PICARD ET FILS, ÉDITEURS
82, RUE BONAPARTE, 82

1910

LA CHAMBRE DES LORDS

ET LA DÉMOCRATIE

I

Déjà, par deux fois, j'ai eu l'honneur d'entretenir l'Académie de la crise politique et constitutionnelle que traverse actuellement l'Angleterre. La seconde fois, le 28 août 1909, j'analysais le rapport publié, le 2 décembre 1908, par la Commission qu'avait élue la Chambre des Lords pour étudier les plans proposés à diverses époques en vue de sa propre réforme, commission qui fut présidée par Lord Rosebery. Je terminais ainsi ma communication : « Les conclusions de ce rapport seront-elles jamais discutées ? Nul ne le sait. Ce que poursuit le cabinet libéral actuellement au pouvoir, ce n'est point le renouvellement de la Chambre des Lords, mais simplement, comme le disait encore M. Lewis Harcourt, le 21 août dernier, à Derby, « la réglementation et la limitation du pouvoir législatif des Pairs ; » et l'on ne sait comment finira le conflit (1). »

Cependant ces conclusions, ou du moins des propositions concordantes et même plus hardies, ont été discutées et adoptées par la Chambre des Lords, au mois de

(1) *Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques*. t. CLXXII, p. 493.

mars dernier (14 mars 1910 et jours suivants). Une partie au moins de la Chambre des Lords regretta alors vivement que le rapport du *Select Committee* présidé par Lord Rosebery n'eût pas été discuté plus tôt, à un moment où l'action des deux partis opposés n'avait pas encore atteint toute son intensité (1). Mais, comme le dit Lord Rosebery, en ouvrant le débat : « Il est évidemment difficile à toute assemblée d'hommes de se décider à troubler un état de choses qui, sans être pleinement satisfaisant, est généralement commode. *Quieta non movere* est le grand axiome de tous les êtres vivants, collectifs ou individuels ; et lorsqu'en plus on vous demande de céder quelque portion de vos privilèges, il est tout à fait naturel, à mes yeux, que la Chambre ait besoin de subir quelque pression, pour se réformer elle-même. » Les Lords s'endormaient dans leur quiétude et leur longue possession.

Mais ils furent réveillés par les actes hardis et vigoureux de leurs adversaires. Le cabinet libéral, en 1910, a présenté à la Chambre des Communes et fait adopter par elle trois résolutions, sur lesquelles nous reviendrons plus loin, et qui réduiraient à un simple *veto* suspensif, parfois presque aussitôt épuisé qu'exercé, le droit de la

(1) Séance de la Chambre des Lords, du 14 mars 1910 (*Standard* du 15, Lord Rosebery : « J'attire surtout l'attention sur le comité de Lord Newton (c'est le Comité en question élu à l'occasion d'un *bill* proposé par Lord Newton), parce que Lord Newton présentait un rapport détaillé, avant que commençât la présente agitation bien qu'aucun acte n'en fût la conséquence. La raison fut qu'il n'y avait aucun espoir d'obtenir la collaboration du présent gouvernement. » — Dans la même séance Lord Onslow regrettait « que la question ait été mise en avant au moment présent. Il avait espéré qu'elle aurait pu être résolue tranquillement et sans passion à un autre moment où le pays n'aurait pas été si divisé par le tumulte et le paroxysme. Lord Morley a dit que les élections générales avaient suggéré à Lord Rosebery l'idée que le principe héréditaire ne devrait plus donner par lui-même le droit de siéger dans cette Chambre : Cette idée fut soumise à la Commission et unanimement acceptée par elle. Il n'y avait pas eu alors d'élections et rien de pareil n'était en vue ».

Chambre des Lords quant aux *bills* passés à la Chambre des Communes. Il a même rédigé le texte d'un *bill* qui, s'il est dûment voté, transformerait en loi les principes contenus dans les trois résolutions; les journaux de Londres en publiaient le texte intégral le 2 mai 1910. L'effet, il faut le reconnaître, avait été très grand; on en trouve l'impression dans les débats mêmes de la Chambre des Lords.

C'est alors que Lord Rosebery intervint de nouveau, presque comme un sauveur. Il avait été, pour la Chambre à laquelle il appartient et qu'il honore, un conseiller avisé et prévoyant. Lorsqu'en novembre 1909 la Chambre des Lords refusa de voter le budget adopté à une majorité considérable par la Chambre des Communes, Lord Rosebery lui avait remontré les dangers que recélait cette conduite. Avec une profondeur de vues digne d'un grand homme d'État, il a alors dégagé les conditions nouvelles du milieu politique anglais. Dans le pays, d'où le système des deux Chambres est sorti pour envahir le monde civilisé, il avait signalé ce phénomène singulier et menaçant d'une opinion grandissante en faveur d'une chambre unique. Il adjurait la Chambre des Lords de ne point rejeter le budget et lui disait le 24 novembre : « Je doute que vous choisissiez en ce moment le meilleur champ de bataille pour y risquer les attributions et peut-être même l'existence de cette chambre. » Et, pour lui donner au moins les meilleures chances, il la suppliait de faire volontairement et par avance, en cette occasion solennelle, l'application des idées de réforme dont il poursuit la réalisation depuis trente ans et que le *Select Committee* avait exprimées au mois de décembre de l'année précédente. « Je crois, disait-il, que le premier biais pour la réforme de la Chambre de vos Seigneuries, sera quelque forme de délégation, telle que celle adoptée par le corps des Pairs écossais et irlandais, ou quelque sorte

de réforme indiquée dans le rapport du propre comité de vos Seigneuries, donnant seulement aux personnes qui ont certaines qualifications le droit de voter parmi les pairs du Parlement. Est-il trop tard pour demander à la majorité de cette chambre d'adopter, pour le vote qui va avoir lieu, quelque réforme de cette espèce, d'y appeler seulement les Pairs, qui ont ces qualifications ou de déléguer ceux qu'elle désire voir agir comme ses champions en cette occasion ? »

Ces conseils ne furent point entendus et cette proposition, d'ailleurs anormale, ne fut point acceptée. Alors se produisirent le refus par la Chambre des Lords de passer au vote du *Finance Bill,* la dissolution et les élections générales, puis la présentation à la Chambre des Communes et le vote par celle-ci des résolutions sur le *veto* de la Chambre des Lords, et la transmission de ces résolutions à la Chambre Haute.

Mais prenant les devants, prévenant les plus graves des actes dirigés contre la Chambre des Lords, le 9 mars 1910 Lord Rosebery annonçait à cette assemblée trois résolutions, dont il comptait faire la motion le lundi suivant et qui étaient ainsi conçues : « 1° Qu'une seconde chambre forte et efficace n'est pas seulement une partie intégrante de la Constitution anglaise, mais est nécessaire pour le bien de l'Etat et l'équilibre du Parlement ; 2° Qu'une telle Chambre peut être obtenue au mieux par la réforme et la reconstitution de la Chambre des Lords ; 3° Que le préliminaire nécessaire d'une telle réforme et reconstitution est l'acceptation de ce principe que la possession d'une pairie (*peerage*) ne doit pas plus longtemps donner par elle-même le droit de siéger et de voter dans la Chambre des Lords. »

Ces trois résolutions, toutes de principe et non encore assorties de leurs conséquences naturelles, furent discutées du 14 au 22 mars 1910 et adoptées par la Chambre

des Lords avec l'adhésion résignée de Lord Lansdowne, le *leader* de l'opposition. D'ailleurs, comme nous le verrons, les conséquences dont elles étaient grosses, furent, non dans le détail, mais en principe, amplement discutées dans ce débat. Un peu plus tard Lord Rosebery, déposa à la Chambre des Lords d'autres projets de résolutions, qui tiraient les conséquences des premières, affirmant, selon le projet du *Select Committee* la distinction entre la qualité de Pair et celle de Lord du Parlement et, ce que n'avait pas fait le *Select Committee,* faute d'une majorité sur ce point, proposant de rendre élective une partie des Lords du Parlement. Ces secondes résolutions paraissaient devoir venir en discussion dans la semaine précédant l'ajournement des Chambres pour les vacances de printemps (*spring recess*). Mais, le 20 avril 1910, alors que les résolutions sur le *veto* des Pairs, votées par la Chambre des Communes avaient déjà été transmises à la Chambre des Lords, Lord Rosebery vint déclarer qu'il demandait le renvoi à la rentrée (c'est-à-dire au 8 juin suivant) de la discussion de ses secondes résolutions, et pensait qu'actuellement la discussion d'un sujet si grave pourrait être resserrée par le manque de temps; mais il estimait qu'elles devaient être discutées avant les résolutions sur le *veto*. Ce qui est remarquable et ce qu'il faut retenir, c'est que le *leader* du parti ministériel, Lord Crewe, lord du sceau privé et secrétaire pour les colonies, déclara à cette occasion « qu'il n'avait rien à dire contre ce qu'avait proposé son noble ami (Lord Rosebery), sauf naturellement, que le Gouvernement était anxieux de poursuivre ses propres propositions et à condition qu'il fût bien entendu que le temps proposé par Lord Rosebery—deux ou trois jours — ne serait probablement pas dépassé,ou, dans tous les cas, ne le serait pas dans une large mesure (1) ».

(1) *Standard* du 21 avril 1910.

Les propositions de Lord Rosebery étaient une arme puissante pour défendre la Chambre des Lords contre la *capitis minutio* que voulaient lui infliger le cabinet, libéral et la majorité de la Chambre des Communes. C'est en se transformant, de manière à reconquérir l'appui de l'opinion publique, que la Chambre Haute peut espérer garder sa force et ses droits essentiels. Lord Rosebery le disait nettement dans son discours du 14 mars, deux routes s'ouvraient devant elle, l'une conduisant à la rénovation et l'autre à la diminution. « Vous avez le choix entre deux partis : l'un est de conserver la Chambre actuelle, exactement comme elle est, mais avec un pouvoir diminué, en vérité un pouvoir qui s'évanouit. L'autre est la reconstruction de cette chambre, avec le maintien de son pouvoir législatif. C'est-à-dire que nous avons à choisir entre être une chambre de fantômes ou une chambre effective pour exercer les fonctions propres d'un Sénat. » C'est encore la pensée qu'exprimait en termes mesurés Lord Cromer, le 17 juin dernier, au *meeting* d'ouverture de l'*Association constitutionnelle du libre échange* (l'association libre-échangiste du parti conservateur) : « J'admets pleinement, disait-il, que la composition de la Chambre des Lords requiert des changements et j'espère que tous les membres de cette association soutiendront chaudement le projet préliminaire dont Lord Rosebery est l'avocat et qui, j'en suis convaincu, aboutira à la réalisation de réformes, qui mettront la Chambre des Lords à même de conquérir la confiance du pays dans une plus large mesure que cela n'est possible avec sa composition actuelle (1). » Certains ont même estimé que les secondes résolutions de Lord Rosebery n'étaient pas seulement une arme défensive, mais aussi une arme offensive, dirigée contre la puissance de la Chambre des

(1) *Standard* du 18 juin 1910.

Communes. Lorsqu'a commencé à souffler un vent bienfaisant d'apaisement et de conciliation, des organes sérieux de la presse anglaise se demandaient si, en admettant que le Ministère fît un premier pas dans cette voie, il serait admissible que les secondes résolutions de Lord Rosebery fussent discutées à la rentrée. Leur auteur paraît avoir senti la difficulté, car, le 9 juin dernier, il déclara qu'il les maintenait à l'ordre du jour de la Chambre, mais *sine die,* sans date fixe, en remettant la discussion à plus tard. Il expliquait qu'en agissant ainsi il suivait de prudents conseils. « Il a été dit, et peut-être avec vérité, que, si je poussais en avant ces résolutions, j'aurais l'air d'inviter à des représailles, bien que, comme je l'ai déjà fait remarquer, ce n'est point là matière à représailles. Il a été représenté que cela pourrait au moins être une provocation de ma part, à l'adresse de ceux qui ne répugnent point à être provoqués, et que mon action, ou plutôt celle de la Chambre, serait interprétée comme ravivant ces questions à un moment où il y a un désir général pour la paix (1). »

La crise, on le voit, était aiguë, au moment où les Chambres se sont ajournées au mois d'avril 1910 ; et nous en chercherons plus loin les causes profondes. Beaucoup voyaient cependant un arbitre, possible ou assuré, dans la personne du roi Édouard VII, dont l'autorité morale était si grande. Par une de ces péripéties qui abondent dans l'histoire, il était frappé par la mort au mois de mai, avant la rentrée des Chambres ; mais, comme on l'a dit presque aussitôt, sa mort a peut-être plus servi pour la solution du conflit que n'aurait pu le faire son intervention. C'est le sentiment qu'exprimait admirablement Lord Rosebery à Edimbourg, le 25 mai 1910 : « Est-ce trop espérer que le roi, qui fut le promoteur de la paix pendant

(1) *Standard* du 9 juin 1910.

sa vie, puisse avoir laissé un grand legs de paix après lui et que sa mort — quelque lamentable qu'elle soit — ait, été pour ces efforts bénis aussi féconde que sa vie ? (1). » Autour de la mort du roi Édouard VII et au commencement d'un nouveau règne, ont pu se développer deux tendances puissantes de la nature anglaise : l'esprit de transaction et le désir du *fair play*. L'âme de la nation semble avoir senti d'instinct qu'il serait mal de mettre le nouveau roi en face de difficultés que toute l'expérience de son père aurait eu peine à dénouer, et qu'il fallait lui offrir la paix politique comme don de joyeux avènement. Dans les paroles que Lord Rosebery prononça, le 8 juin, à la Chambre des Lords, on lit encore : « Dans l'esprit de ceux qui parlaient ainsi (ceux qui lui conseillaient de renvoyer à plus tard la discussion de ses résolutions), il y avait, je crois, cette idée que l'occasion de la perte que vient de faire la nation pouvait être saisie pour quelque sorte de pacification entre les demandes tranchantes des deux partis, quant à cette grande question constitutionnelle. Il y a aussi, je crois, un sentiment qu'il n'est pas désirable d'embarrasser le commencement d'un nouveau règne et la personnalité d'un nouveau roi, en poussant en avant des prétentions affectant la Constitution aussi graves que celles qui ont été discutées cette année. »

Ce mouvement puissant de bonne volonté a produit un résultat important, bien que les négociations dont nous allons parler soient toujours pendantes et que nul ne puisse affirmer qu'elles aboutiront à une entente. Une conférence s'est ouverte entre les principaux chefs des deux grands partis, analogue à celle qui eut lieu en 1884 en vue de la réforme électorale. C'est le premier ministre, M. Asquith, qui a fait le premier pas, sans que nous sachions s'il a agi spontanément ou sur l'invitation du roi : il a fait en ce

(1) *Standard* du 18 juin 1910.

sens une ouververture à M. Balfour. L'appel fut entendu et le 17 juin une communication officielle du gouvernement annonçait l'ouverture de la conférence. Il y était dit : « Une réunion a eu lieu cet après-midi dans le cabinet du premier ministre à la Chambre des Communes entre des membres du gouvernement et quelques-uns des *leaders* de l'opposition. — Étaient là présents : le premier ministre, M. Balfour, Lord Crewe, Lord Lansdowne, Lord Cawdor, M. Lloyd-George, M. Birrel et M. A. Chamberlain. — Le sujet de la discussion était la situation constitutionnelle. »

Voilà huit personnes, quatre pour le gouvernement, quatre pour l'opposition, qui tiennent peut-être entre leurs mains les destinées de l'Angleterre. Mais, comme en 1884, il ne s'agit pas là d'une conférence interparlementaire, ou même proprement officielle : elle est informe et ne peut avoir qu'une autorité purement morale. Ce n'est même point comme un congrès de diplomates, car les membres n'ont aucun titre légal pour engager personne; il est évident, néanmoins, que, comme dans les conférences diplomatiques, les résolutions ne peuvent y être prises qu'à l'unanimité. Ces hommes d'État tentent de se mettre d'accord sur les moyens de résoudre la crise, de formuler une transaction acceptable pour les deux partis, si toute transaction n'est pas impossible. Mais s'ils arrivaient à un accord, la substance devrait en être discutée dans les deux chambres et incorporée dans un *Act* voté par elles. Depuis lors, les réunions se sont reproduites, et, de temps à autre, une note officielle le faisait connaître. L'effort se poursuivait dans le secret le plus complet, dans un silence ambiant, admirable et patriotique. Nous savons maintenant que la conférence a tenu douze séances. En effet, le lundi 25 juillet 1910, M. Asquith fut questionné au sujet de la conférence à la Chambre des Communes, les séances du Parlement touchant à sa fin. Il déclina les questions ;

mais indiqua qu'il pensait pouvoir faire une déclaration dans le courant de la semaine. Effectivement, le jeudi 29 juillet, sur une question posée par M. Wedgewood, il a dit : « Les représentants du gouvernement et de l'opposition ont tenu douze réunions et ont soigneusement examiné une grande partie du champ de la controverse. Le résultat est que, bien que nous ne soyons pas jusqu'ici arrivés à un accord, nos discussions ont fait des progrès suffisants pour rendre, dans notre opinion à tous, non seulement désirable, mais nécessaire, qu'elles continuent. En fait je puis aller plus loin, et dire que nous penserions que ce serait à tort que nous les romprions à cette phase. Il n'est pas question de les continuer indéfiniment et, si, comme résultat de nouvelles délibérations durant les vacances (*recess*), nous trouvons qu'il n'y a aucune probabilité d'un accord, qui puisse être annoncé au Parlement dans la présente session, nous mettrons fin à la conférence. — *M. Dalziel.* Est-ce que de nouvelles réunions doivent être tenues pendant les vacances ? — *M. Asquith* fait un signe d'assentiment. — *M. F. Redmond.* Avons-nous à entendre que c'est l'intention du gouvernement que la décision soit prise, — dans un sens ou dans un autre, — et annoncée à la Chambre au plus tard à l'époque où le Parlement se réunira en novembre ? — *M. Asquith.* Je ne voudrais pas prendre d'engagement pour une date précise comme celle-là. — *M. Byles.* Si la conférence aboutissait à une rupture, le pays en sera-t-il informé alors et sur-le-champ, ou aurons-nous à attendre jusqu'à la nouvelle réunion du Parlement ? — *M. Asquith.* C'est là une question hypothétique, mais dans l'occurrence à laquelle se réfère mon honorable ami, et qui, j'en ai la confiance (*I trust*), ne se présentera pas, je ne pense pas que le pays sera tenu dans l'obscurité (1). »

(1) *Standard* du 30 juillet 1910.

Voilà où en sont les choses. A la fin de cette étude j'essaierai de dégager les solutions qui paraissent possibles ou probables.

Mais je voudrais surtout étudier cette grande crise, non dans ses dessous que je ne connais pas, non dans ses multiples incidents, quelque intéressants qu'ils puissent être, mais dans ses causes profondes, qui dérivent de la logique des institutions. Elles se ramènent à une, principale et bien connue. L'Angleterre contemporaine prétend être une démocratie et elle l'est en un certain sens. C'est ce qu'ont proclamé à satiété tous les partis dans ces débats. Au mois de mai dernier, on lisait cette phrase dans un grand journal conservateur : « Tous les partis s'accordent sur ce point que la volonté du peuple doit prévaloir (1). » Certes, la démocratie n'est point, bien au contraire, incompatible avec le système des deux chambres. Un des maîtres du droit constitutionnel, M. Dicey, écrivait récemment : « Les républicains français sont arrivés rondement à la croyance, aujourd'hui autorisée par l'exemple du monde entier, que le gouvernement parlementaire et populaire ne peut pas fonctionner d'une manière tolérable à moins que la législature ne consiste en deux chambres (2). » Mais ce qui est inconciliable avec la démocratie, c'est la composition traditionnelle et actuelle de la Chambre des Lords. Ce n'est point le seul trait qui, chez les Anglais, s'accorde mal avec la démocratie politique. L'institution de l'Église établie de l'Angleterre et du pays de Galles, et le régime de la grande propriété, qui se transmet le plus souvent indivisible et difficilement aliénable, auraient sans doute paru à Montesquieu peu conformes au principe de la démocratie. Mais je ne m'attache ici

(1) *Standard* du 3 mai 1910.

(2) *The Times* du 14 mai 1910, p. 9. *The French Senate and the House of Lords*.

qu'à la composition de la Chambre des Lords. Il me paraît presque évident que c'est à raison de cette composition qu'elle a perdu au cours du temps certains droits, naturels aux assemblées législatives, et qu'elle est menacée d'en perdre d'autres, et c'est en s'appuyant sur les principes de la démocratie qu'elle a, de nos jours, cherché à maintenir son pouvoir et à regagner en partie le terrain perdu. C'est pour la même raison, que ceux qui veulent conserver une seconde chambre forte et grande, veulent aussi modifier la composition de la Chambre des Lords, pour restreindre au moins l'écart qui existe entre elle et la démocratie. Dans l'article plus haut cité, M. le professeur Dicey parle des réformateurs, comme lui, qui « sont déterminés à ne pas détruire ni paralyser la Chambre des Lords et qui désirent l'amender de manière à produire une seconde Chambre qui réponde aux besoins de l'Angleterre moderne ». Mais il déclare aussi : « Dans une période démocratique la volonté du peuple, à tort où à raison, est regardée comme la source légitime de l'autorité politique. »

Mais comment infuser un sang nouveau dans ce vieux corps? Comment concilier ces principes nouveaux avec les principes tout différents sur lesquels cette institution a été fondée? Quittons pour un instant le présent et regardons vers le passé.

II

Pendant des siècles la Chambre des Lords a été considérée comme représentant, non pas la nation entière, mais deux des trois ordres ou *estates*, dont celle-ci était composée, savoir la noblesse et le clergé. Cela n'était pas seulement vrai avant le règne de Henri VIII, lorsqu'elle

comprenait deux archevêques, vingt-quatre évêques, trente-six abbés mitrés et quatre prieurs; l'élément ecclésiastique étant alors égal à l'élément laïque (1). C'était encore la conception juridique qu'exposait Blakstone : « Bien que les Lords spirituels soient aux yeux de la loi un ordre (*estate*) différent des Lords temporels, et qu'on les distingue dans beaucoup de nos *Acts* de Parlement, cependant, en pratique, ils sont habituellement confondus sous le nom de *Les Lords*, ils entremêlent leurs votes, et la majorité de ces votes entremêlés oblige les deux ordres (*estates*) en commun. Et, de ce manque chez les prélats d'une assemblée et d'une négative séparées certains écrivains ont argué avec beaucoup de force qu'en réalité les Lords spirituels et les Lords temporels sont maintenant un seul ordre (*estate*) (2). » Ce corps unique devenait aussi essentiellement la représentation de la noblesse, malgré les quelques prélats qui continuaient à siéger à la Chambre des Lords. C'est bien la conception de Blakstone. Parlant du système de contrepoids que contient la Constitution anglaise, il désigne la Chambre des Lords comme *la noblesse,* tandis que la Chambre des Communes est *le peuple :* « Dans la législature le peuple est un frein (*check*) pour la noblesse, et la noblesse est un frein pour le peuple, par leur mutuel privilège de pouvoir rejeter ce que l'autre a résolu; et le roi est un frein pour les deux, ce qui garantit le pouvoir exécutif contre les empiétements (3). »

Cela est si vrai que Montesquieu en tira une théorie générale, par laquelle il justifiait l'existence de la Chambre des Lords. C'est un passage de ce chapitre VI du livre XI

(1) Blakstone, *Commentaries on the laws of England,* B. I, ch. 2, n° II, Oxford, 1778, t. I, p. 155.
(2) *Ibidem,* t. I, p. 156.
(3) *Ibidem,* t. I, p. 155.

BIBLIOTHÈQUE

de l'*Esprit des Lois,* qui a exercé une si profonde influence sur la science politique : « Il y a toujours, dit-il, dans un État des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs; mais s'ils étaient confondus parmi le peuple et s'ils n'y avaient qu'une voix, comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions seraient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'État, ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait le droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a le droit d'arrêter les leurs. — Ainsi la puissance législative sera confiée et au corps des nobles et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part et des vues et des intérêts séparés. » Blakstone, disciple de Montesquieu, emprunta à ce dernier son explication. Il la reproduit presque littéralement (1).

Ainsi les Lords étaient conçus comme institués pour défendre, dans la législation, leurs propres intérêts et le principe héréditaire était l'expression exacte de ce fait. Sans doute leur existence apparaissait comme nécessaire pour maintenir la balance des pouvoirs et, par là, ils servaient les intérêts de tous. Ils devaient aussi élever leurs vues au-dessus de leurs intérêts étroits et songer avant

(1) Blakstone, t. I, p. 158 : « Puisque les titres de noblesse sont ainsi convenables dans l'État, il est également convenable que leurs possesseurs forment une branche indépendante et séparée de la législature. S'ils étaient confondus avec la masse du peuple et si, comme les gens du peuple, ils avaient seulement une voix dans l'élection des représentants, leurs privilèges seraient bientôt jetés à bas et emportés par le torrent populaire, qui, en fait, réduirait au même niveau toutes les distinctions. Il est donc grandement nécessaire que le corps des nobles ait une assemblée, des délibérations et des droits distincts de ceux des Communes. »

tout à l'intérêt public, comme toute aristocratie digne de ce nom. Mais c'était en leur nom propre, non pas au nom du peuple entier, qu'ils participaient au pouvoir législatif; ils exerçaient un pouvoir propre, non un pouvoir délégué.

Aussi, en 1789, Sieyès, imbu du principe de la souveraineté nationale, exercée sous la forme représentative, déclarait-il que c'était seulement par une fiction légale que la Chambre des Lords était une assemblée représentative de la Nation. « On dit, écrit-il, qu'en Angleterre la Chambre des Communes représente la Nation. Cela n'est pas exact. Si les Communes seules représentaient toute la volonté nationale, elles formeraient seules tout le corps législatif. La Constitution ayant décidé qu'elles n'étaient qu'une partie sur trois, il faut bien que le Roi et les Lords soient regardés comme des représentants de la Nation (1). » Il semble d'ailleurs qu'à cette époque les Français qui étudiaient les institutions anglaises s'accordaient pour reconnaître aux Lords le caractère représentatif (2). Même dès 1565 un Anglais, Thomas Smith, dans son traité *De republica Anglorum*, donnait nettement le caractère représentatif au Parlement pris dans son ensemble, ce qui, logiquement, s'appliquait aux Lords et au roi, le Parlement légal comprenant le roi et les deux Chambres. Il disait que ce qui *était arrêté par lui était considéré comme le fait du Prince et du royaume entier;* que c'était une réunion qui représentait le Prince

(1) *Qu'est-ce que le Tiers État*, 1789, p. 118, note 1.

(2) *Les vrais principes du gouvernement français* (par Gin), Genève 1782, p. 150 : « Le roi y (en Angleterre) partage le droit de faire des lois, non avec les tribunaux, mais avec les représentants de la nation, car cette qualité ne peut être contestée aux Pairs, qui forment la Chambre des nobles et aux députés des villes qui composent la Chambre des Communes. »

et le peuple, car *tous y étaient censés présents* (1). Mais Thomas Smith était un civiliste et un érudit, qui comparait les parlements anglais aux comices par centuries ou par tribus de la République romaine. La pensée vraiment anglaise était différente. Elle se préoccupait assez peu du caractère représentatif du Parlement. Elle s'arrêtait à la souveraineté du Parlement et à sa composition traditionnelle, sans remonter plus haut. Les Lords en étaient une partie essentielle et cela suffisait ; la Constitution était alors le pur produit de la coutume et celle-ci avait créé la Chambre des Lords sans se rattacher à aucun principe abstrait. C'était seulement dans des occasions extraordinaires et solennelles, comme lors de la Révolution de 1688, lorsqu'avait été édicté le *Bill of rights,* en 1788 lorsque, Georges III étant atteint de folie, il avait fallu organiser le gouvernement sans lui, qu'on disait que les deux Chambres avaient représenté la nation (2). De Lolme, dont l'influence a été si grande, tient encore que les Lords ne représentent qu'eux-mêmes. Il écrit d'un côté « La Chambre des Communes, autrement dit l'assemblée des représentants de la nation », et, d'autre part : « Les Lords sont membres de la Législature en vertu d'un droit inhérent à leurs personnes (3). »

Cependant dès le milieu du XVII[e] siècle c'était bien, comme nous le verrons, par le défaut de caractère représentatif que l'on justifiait la limitation apportée au droit des Lords en matière de lois de finances. Plus tard le principe s'établissait que le ministère dépendait essentiellement de la Chambre des Communes. Mais les Lords pou-

(1) Voyez les passages topiques dans mes *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 5[e] édition, p. 77, note 1.

(2) Voyez les textes cités dans mes *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 5[e] édit., p. 78 note 1.

(3) *Constitution de l'Angleterre*, 5[e] édit., Genève 1790, t. I, pp. 56 et 221.

vaient supporter aisément cette autorité apparente conquise sur eux par la Chambre Basse. Par leur influence dans les élections ils étaient maîtres de celle-ci, de sa majorité. Comme le disait Lord Rosebery dans la discussion du budget le 24 novembre 1909 : « J'ai une observation historique à présenter sur cette pratique ininterrompue et c'est qu'elle n'a réellement de valeur qu'après l'année 1832, parce que jusqu'à cette année la Chambre des Lords avait en fait le contrôle de la Chambre des Communes, à la fois pour eux-mêmes et pour les classes auxquelles ils étaient associés et, par conséquent, il n'était ni probable ni même possible à la Chambre des Communes de transmettre un *Budget Bill* que la Chambre des Lords serait inclinée à rejeter (1). »

Mais cet état de choses changea, les élections devinrent libres et populaires par les réformes de 1832 et de 1884, et les esprits s'émancipèrent plus encore que les électeurs. L'influence des idées françaises, des idées abstraites de 1789, s'est profondément fait sentir en Angleterre à la fin du XIXe siècle et au commencement du XXe ; et les anciens principes sont presque éclipsés.

La Constitution anglaise, coutumière pour sa plus grande part, repose jusqu'ici surtout sur des précédents, sur l'histoire. Or voici que les générations nouvelles se détournent de ces précédents et les méprisent, ne voulant plus se gouverner que par la raison. Ce vieux système, appuyé sur la tradition, rattaché par l'histoire au passé, est attaqué de deux côtés à la fois.

D'un côté, la grande masse des ouvriers anglais, bien qu'ils soient relativement instruits, ignore ou dédaigne cet évangile politique. Un grand journal libéral, les *Daily News*, disait le 23 juin 1909 : « Nous avons affaire à un corps électoral qui n'est instruit que partiellement et pour

(1) *Standard* du 15 mars 1910.

lequel le monde commence à nouveau chaque jour. »

D'autre part, les conservateurs ne respectent pas beaucoup mieux les précédents et l'histoire constitutionnelle classique. On a contesté dans cette crise les règles qui semblaient le mieux établies : la défense faite aux Lords d'amender les lois de finances, le droit pour le monarque de faire des *fournées de pairs,* comme on disait sous notre monarchie constitutionnelle, afin de changer la majorité dans la Chambre Haute. Un article du *Standard* sur la première de ces deux règles contenait cette phrase, singulièrement indicatrice d'un esprit nouveau : « On dit que notre Constitution se compose de précédents. Eh bien, créons un précédent qui permette aux Lords d'amender les *money bills* ». Mais c'est surtout l'histoire qui sert de support aux thèses constitutionnelles invoquées par les libéraux, que les conservateurs battent en brèche. Ils la prétendent faussée, dénuée de critique, inspirée aux écrivains anciens en vue d'un but à atteindre. Dans son discours du 22 septembre 1909, à Birmingham, M. Balfour traitait « d'antiquailles constitutionnelles » les thèses historiques de M. Asquith. Et reprenant ce thème à la Chambre des Communes le 7 avril 1910, il prononçait ces paroles qui méritent d'être citées : « Le très honorable *gentleman* a dépensé beaucoup de temps et d'habileté à s'efforcer de prouver ce que toute personne peut prouver qui a la moindre connaissance exacte de l'histoire, à savoir que ce qu'a fait l'année dernière la Chambre des Lords était une contravention à une vieille doctrine constitutionnelle. Aucun historien bien pensant (*fair-mixded*) ne peut imaginer qu'il en soit ainsi : et pourquoi perdrions-nous notre temps à écouter ces subtilités, qui ne peuvent convaincre même les personnes qui prennent le moindre intérêt à l'histoire de notre Constitution? Je reconnais que c'est une habitude des juristes (*lawyers*) dans cette Chambre de traiter de cette manière les formes constitutionnelles. Sans

aucun doute les savants juristes qui vivaient au XVIIe siècle ont perverti la véritable histoire de leur pays, afin de montrer que la réforme qu'ils désiraient voir s'accomplir était la pratique traditionnelle de cette Chambre. Cette façon de procéder est bien connue ; c'était une méthode très commode qui a été constamment employée dans la sphère de la politique, de la législation sociale et de l'histoire. Elle est maintenant démodée et je ne sympathise point avec les juristes qui se lèvent, en 1910, et s'efforcent d'expliquer à la Chambre qu'en 1670 et 1700 il a été adopté des vues que tout être humain sait bien que personne n'a adoptées. — Je crois que cette vieille habitude que nous avons de traiter toujours l'histoire d'Angleterre dans un esprit de pamphlet politique a fait beaucoup de mal (1). » Il est certain que les historiens-juristes anglais du XVIIe et du XVIIIe siècles, lorsqu'ils voulaient établir historiquement les droits des deux Chambres contre la Couronne, interprétaient souvent les documents historiques dans un sens préconçu, cherchant à leur faire dire non ce qu'avaient réellement pensé les contemporains, mais ce que pensaient et voulaient les hommes du XVIIe et du XVIIIe siècles. Ainsi faisaient nos anciens jurisconsultes lorsqu'ils établissaient les droits du roi de France à l'égard des seigneurs féodaux. Ainsi au XIXe siècle ont fait en Russie les historiens du droit, lorsqu'ils ont tiré la *Douma* des institutions du moyen âge. Il n'en est pas moins vrai qu'en Angleterre ces interprétations, vraies ou fausses, avaient été acceptées comme une vérité par des générations de légistes et d'hommes politiques et qu'ainsi cristallisées elles avaient pris de cette adhésion persistante une valeur propre, indépendante des recherches historiques dont elles étaient issues. N'est-il pas dangereux pour un peuple, dont la Constitution s'est ainsi formée de précédents, de les re-

(1) *Standard* du 8 avril 1910.

nier en invoquant une critique historique souvent douteuse ? Dans tous les cas cette fin de non recevoir ne peut s'appliquer aux précédents de la seconde moitié du XIXe siècle.

On peut constater, d'ailleurs, que le parti conservateur ne dédaigne point d'invoquer les thèses traditionnelles quand elles lui sont favorables. Voici ce qui se disait à la Chambre des Communes, le 4 avril 1910, à l'heure des questions. M. Evelyn Cecil demandait au premier ministre « si, à sa connaissance, il était exposé par Blakstone que les *bills* qui pouvaient avoir pour conséquence d'affecter d'une manière quelconque les droits des Pairs devaient, par la coutume du Parlement, prendre leur origine et leur début dans la Chambre des Lords sans qu'aucun changement ou amendement pût y être introduit dans la Chambre des Communes et si, en toute mesure que le gouvernement de S. M. adopterait à l'égard de la Chambre des Lords, il adhérerait à cette doctrine. — *M. Asquith*. Je n'ai pas encore eu le temps de me rafraîchir la mémoire quant à ce que Blakstone a écrit sur ce sujet. Peut-être l'honorable membre voudra-t-il remettre sa question à quelques jours. — *M. E. Cecil*. « Le très honorable *gentleman* se propose-t-il de subordonner le droit constitutionnel à la politique de parti ? » Aucune réponse n'a été faite. — *M. Bowles*. N'est-il pas exact que les évêques d'Irlande ont été éliminés de la Chambre des Lords par un *bill* qui a pris naissance dans la Chambre des Communes ? — *M. Asquith*. Sans aucun doute mon honorable ami a raison, comme toujours ; mais sur ce point encore j'aimerais à me rafraîchir la mémoire. — *Sir F. Banbury*. Le très honorable *gentleman*, avant de pousser plus avant les résolutions sur le *veto*, attendra-t-il d'avoir vu si ces précédents sont exacts ? — Pas de réponse (1). » — La chicane était de bonne guerre et la pré-

(1) *Standard* du 4.

tention était fondée. Voici en effet ce qu'on lit dans les célèbres *Commentaires* de Blakstone, au livre I, ch. II, n° 4 : « Semblablement tous les *bills* qui peuvent avoir pour conséquence d'affecter en aucune manière les droits du *peerage*, doivent prendre leur première origine et leur début par la coutume du Parlement dans la Chambre des Pairs sans qu'aucuns changements ou amendements puissent y être introduits dans la Chambre des Communes (1). »

Mais, plus que le discrédit jeté sur les précédents historiques, est importante la pénétration et la diffusion en Angleterre du principe capital de la Révolution française : la souveraineté du peuple.

Sans doute la vieille formule subsiste toujours en droit, d'après laquelle la souveraineté réside dans le Parlement, comprenant le roi et les deux chambres; on la répétait encore dans des discours prononcés il y a quelques mois. Mais c'est devenu presque une fiction légale : celui qu'on reconnaît comme le véritable souverain, le souverain politique, c'est le peuple anglais dans son ensemble. C'est maintenant, avec le caractère démocratique dont j'ai parlé en commençant, un lieu commun de doctrine politique en Angleterre; il y a bien quelques réserves dans les formules dont on se sert, pour concilier la notion nouvelle de la souveraineté avec l'ancienne, mais c'est un simple décor qui ne saurait gêner les acteurs. Écoutons M. Sidney Low dans le livre remarquable qu'il a publié en 1904, *The Governance of England* : « La Constitution anglaise est peut-être la plus démocratique qui soit au monde. Nulle part il ne paraît si facile au peuple souverain d'exercer sa volonté; nulle part le pouvoir de ce souverain n'est aussi délivré d'entraves ». Et plus loin : « Le Parlement est au point de vue légal le souverain

(1) Tome I, p. 168.

absolu de l'Empire britannique, « puisque tout *Act* du Parlement lie toutes les cours de justice dans les domaines britanniques et qu'aucune règle de morale ou de droit qui est contraire à un *Act* de Parlement ne lie aucune cour dans tout le royaume (1) ». Mais la souveraineté politique, distinguée de la souveraineté strictement légale, repose dans le corps électoral. L'électorat est le véritable « souverain », en Angleterre et les conventions de la Constitution sont supposées maintenir sa suprématie. « Notre code moderne de moralité constitutionnelle assure, quoique d'une manière détournée, ce qu'on appelle à l'étranger la souveraineté d'un peuple (2). » Ces derniers mots sont une citation empruntée au professeur Dicey. On voit la conciliation tentée entre la souveraineté *légale* et la souveraineté *politique*. M. Clark, professeur de droit civil à l'Université de Cambridge, dit aussi, dans la *Nineteenth Century* de juillet dernier : « Des efforts ont été faits à l'occasion pour concilier les faits avec la souveraineté absolue d'Austin (3), par la supposition d'une soi-disant *souveraineté politique* à côté de la *souveraineté légale* ordinaire, et à laquelle peut être attribuée l'omnipotence Austinienne ». M. Clark ajoute, il est vrai : « L'adhésion aux canons d'Austin n'est peut-être pas considérée aujourd'hui comme aussi essentielle qu'elle l'était jadis communément. Mais la théorie d'une souveraineté politique ou ultime, combinée avec certaines autres suppositions, a servi et servira sans doute encore à justifier des mesures qui, c'est le moins qu'on en puisse dire, sont funestes ou répugnantes à un corps large et important de notre com-

(1) Dicey, *The law of the Constitution*, p. 357.

(2) *The Governance of England*, 2e édit. 1906, ch. x, p. 171 et 172; cf. p. 34, 59, 100, 101, 117.

(3) On sait l'influence qu'a eue Austin sur l'esprit anglais. « Sa définition de l'Etat ou association politique implique le postulat d'un souverain omnipotent. » Clark, *op. cit.*, p. 31.

munauté (1). » Retenons cette distinction entre le droit *légal* et le *droit politique;* nous la retrouverons plus loin.

Le principe de la souveraineté nationale étant admis, tout pouvoir public doit émaner du peuple ou, du moins, être exercé en son nom, par quelqu'un qui est proclamé son représentant. Mais par là même, logiquement, la Chambre des Lords perdait son titre ancien, presque son droit de légiférer au nom du peuple, car, reposant sur le principe héréditaire, sur le droit propre des Pairs, elle n'est point représentative du peuple en masse. M. Sidney Low écrivait, en 1904 : « On avance parfois que, tandis que la Chambre des Communes représente tout le monde, la Chambre des Lords ne représente personne. C'est une des raisons pour lesquelles, somme toute, les deux Chambres s'accordent si bien (n'oublions pas que ceci était écrit en 1904). *Personne* et *tout le monde*, comme le faisait remarquer lord Iddesleigh, trouveront difficilement un sujet de querelle. Mais s'il était établi une seconde Chambre qui représenterait quelqu'un, le cas deviendrait différent. *Tout le monde* pourrait assez facilement entrer en querelle avec *quelqu'un.* » Un peu auparavant, parlant des Sénats électifs des colonies anglaises, l'auteur disait d'eux « les Sénateurs ou Conseillers, élus ou nommés, représentent quelque chose en dehors du pur privilège (2). » Dans le conflit sur le *Home Rule*, les libéraux désignaient constamment la Chambre des Lords comme la Chambre non représentative (3). Il est vrai qu'on prétend parfois, dans

(1) *Nineteenth Century and after*, July 1910 ; *Political Sovereignty and a reformed second Chamber,* by professor E. C. Clark, *Regius* professor of civil law, Cambridge, p. 33.

(2) *The governance of England,* p. 217, 218.

(3) M. John Morley disait le 1er septembre 1893 à la Chambre des Communes : « Penser qu'un homme qui a été lui-même le *leader* de la Chambre en appellerait de la décision de la Chambre représentative à

une doctrine très élevée, que la Chambre des Lords est vraiment représentative : « elle représente des intérêts importants et variés, des connaissances variées et presque toutes les classes dans notre société, sauf les plus nombreuses. » Elle contient ces « hommes qui ont l'expérience du service public dans une charge responsable, que Stuart Mill, dans son *Gouvernement représentatif*, signale avec insistance, comme la vraie qualification pour les membres d'une grande seconde Chambre ». Il s'y trouve des représentants du savoir, de la science, des arts et de la littérature, comme il n'en entra guère à la Chambre des Communes et l'on rappelle les noms de Tennyson, de Leighton, Playfair, lord Kelvin, lord Lister, lord Lingen et lord Strathcona (1). Tout cela est vrai ; mais c'est jouer sur le sens des mots *représentant* et *représentation*. C'est parler comme notre vieux juriste Jean Faure (*Johannes Faber*) qui disait que dans les États provinciaux et autres convocations semblables, on n'appelait point les gens des campagnes, mais seulement leurs seigneurs, qui les représentaient (2). Avec la doctrine de la souveraineté nationale le peuple n'est vraiment représenté que par ceux qu'il choisit, directement ou indirectement, et qui tiennent de lui leurs pouvoirs momentanés.

la Chambre qui n'est pas représentative. » Plus loin, parlant de la Chambre des Communes, il la désignait comme « cette branche de la législature souveraine qui est librement choisie, représentative du peuple (*populary representative*) et virtuellement suprême ». Voyez mes *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 5e édit., p. 78.

(1) Sidney Low, *op. cit.*, p. 219, 220.

(2) Johannes Faber, *Ad instituta, de pœna temere litigantium*, n° 9, édit. Lyon, 1500, p. 399 : « Potest dici quod si habent corpus vel universitatem sufficiat vocari consules seu administratores universitatis ; si non habeant, sufficiat vocari prelatos in personis ecclesiasticis vel barones seu habentes jurisdictionem terrarum et villarum, quia illi habent administrationem... Curia Franciæ... quando vult facere collectas servat quæ dixi ; non vocat nisi prelatos, et barones et villas notabiles. »

Sous l'influence de ces idées, par une de ces transformations extra-légales, qui ont si fréquemment modifié la Constitution anglaise, la participation de la Chambre des Lords au vote des lois a perdu en partie son ancien caractère, pour en prendre un nouveau. Elle exerçait jadis pleinement et franchement le pouvoir législatif, comme la Chambre des Communes; les deux Chambres en cela étaient égales, sauf quelques restrictions d'importance secondaire, de part et d'autre. La Chambre des Lords a bien conservé intacte une partie de ce pouvoir législatif. Il en est ainsi quand elle prend l'initiative d'un *bill* et le vote la première, ce qui est maintenant assez rare. Il en est encore de même lorsqu'elle adopte un *bill* d'abord voté par la Chambre des Communes, ou y apporte des amendements, quand même ceux-ci le défigureraient complètement. Mais lorsqu'elle rejette purement et absolument un *bill* qu'ont voté les Communes, il est entendu que c'est l'exercice d'un droit de *veto*. Je ne saurais dire à quel moment précis cette nouvelle conception s'est introduite. On parlait bien aux temps anciens, au XVIIe siècle par exemple, d'une *négative* de la Chambre des Lords par rapport aux *bills* venant de la Chambre des Communes (1); mais les Communes avaient une négative semblable sur les *bills* venant de la Chambre des Lords, et ces mots exprimaient simplement cette idée que le vote concordant de l'une et de l'autre Chambre était nécessaire, avec l'assentiment du roi en plus, pour faire une loi. D'ailleurs, au XVIIIe siècle, le plus grand respect était exprimé pour le droit de chaque Chambre : « Si, dit Blakstone, le *bill* (voté dans une Chambre) a passé par les mêmes formes dans l'autre Chambre et qu'il soit rejeté, il n'en est plus question (*no more notice is taken*) et il passe *sub silentio* pour prévenir d'inconvenantes altercations (2). »

(1) Voyez le texte cité plus loin, p. 54.
(2) *Commentaries*, l. I, ch. II, n° 6, t. Ier, p. 183.

Mais on peut remarquer qu'au XVIII[e] siècle la part du roi dans la législation, qui auparavant, dans le fond sinon dans la forme, était l'exercice d'un pouvoir législatif égal et semblable à celui de chacune des deux Chambres, était déjà transformé en un droit de *veto*, absolu d'ailleurs. C'est, je crois, à Montesquieu que revient l'honneur de cette transformation ; il donna au droit du roi d'Angleterre le caractère spécifique d'un droit de *veto*, lorsqu'il établit sa distinction entre la *faculté de statuer* et la *faculté d'empêcher* (1). Et Blakstone, disciple de Montesquieu, adopta la même théorie (2). Cela cadrait mieux avec la théorie de la séparation des pouvoirs ; Blakstone y rattachait aussi la règle qui s'était introduite et d'après laquelle la Couronne ne pouvait prendre l'initiative des lois (3).

(1) *Esprit des lois,* l. XI, ch. VI : « Comme une puissance héréditaire pourroit être induite à suivre ses intérêts particuliers et à oublier ceux du peuple, il faut que, dans les choses où l'on a un souverain intérêt à la corrompre, comme dans les lois qui concernent la levée de l'argent, elle n'ait de part à la législation que par sa faculté d'empêcher et non pas sa faculté de statuer. — J'appelle *faculté de statuer* le droit d'ordonner soi-même ou de corriger ce qui a été ordonné par un autre. J'appelle *faculté d'empêcher* le droit de rendre nulle une résolution prise par quelque autre ; ce qui étoit la puissance des tribuns à Rome... Si la puissance exécutrice n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du corps législatif, celui-ci sera despotique ; car, comme il pourra se donner tout le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres puissances. »

(2) Blakstone, *Commentaries,* l. I, ch. II, n° 2, t. I, p. 154 : « Pour empêcher tout empiétement de ce genre (de la part du Corps législatif), le roi est lui-même une partie du Parlement et c'est là la raison qui lui a fait attribuer cette qualité. Il s'ensuit que la part de législation que la Constitution a confiée à la Couronne consiste dans le pouvoir de *rejeter* plutôt que de *résoudre ;* cela suffit pour atteindre le but qu'on se propose. Car nous pouvons appliquer à la *négative* royale ce que Cicéron observe de la négative des tribuns romains, à savoir que la Couronne n'a aucun pouvoir de faire du mal (*doing wrong*), mais simplement *d'empêcher* le mal de se faire. »

(3) *Commentaries*, ibidem : « La Couronne ne peut entreprendre (*begin*) d'elle-même aucune altération dans la législation actuellement établie ;

C'est à un droit semblable qu'on a ramené, dans la seconde moitié du XIXe siècle, la faculté pour la Chambre des Lords de rejeter les *bills* votés par les Communes, sans que, jusqu'à ces derniers temps, il ait été rien changé à la forme dans laquelle elle votait ce rejet. Cela était considéré comme l'exercice d'un droit de *veto*. De plus il semblait, jusqu'aux luttes sur le *Home rule* et même après, que ce *veto* était appelé dorénavant à s'exercer rarement et peut-être à tomber en désuétude, comme le *veto* de la Couronne. M. Sidney Low écrivait encore en 1904 : « Le droit de *veto* était reconnu; il peut être employé si l'occasion le requérait; mais on sentait que l'occasion se présenterait de plus en plus rarement, jusqu'à ce qu'en fait le *veto* des Lords, comme le *veto* de la Couronne, devînt presque atrophié par la désuétude (1). »

Ce *veto* devait pourtant se réveiller, puissant et presque terrible, d'abord triomphant contre le dernier cabinet Gladstone et le *Home rule;* puis, plus menaçant encore pour le parti libéral, dans la crise qui commença en 1906 et qui se continua encore aujourd'hui. Ce réveil et ce retour, offensif ou défensif, se comprend en lui-même et dans son but : le parti conservateur, qui domine dans la Chambre des Lords, s'est levé pour combattre les séparatistes qui veulent démembrer ou fédéraliser le Royaume-Uni, les radicaux qui veulent introduire des réformes politiques dangereuses aux yeux des Pairs, les socialistes enfin qui en veulent au capital et à la grande propriété foncière; si l'on ne peut qualifier de socialiste la politique fiscale du cabinet Asquith, on ne la calomniera pas en lui donnant l'épithète de radicale-socialiste.

Mais, étant donnés les principes démocratiques relevés plus haut, où les lords ont-ils puisé leur force de résis-

elle peut seulement approuver ou désapprouver les altérations suggérées et votées par les deux Chambres. »

(1) *The governance of England*, p. 227.

tance? Dans ces principes mêmes. Ils prétendent en effet exercer leur *veto,* non en leur propre nom, mais au nom du peuple lui-même.

Ils ont en quelque sorte renoncé ici à leur pouvoir législatif proprement dit. Ils proclament que la volonté du peuple est la souveraine loi. Mais ils contestent que le vote de la Chambre des Communes, élue par le peuple, doive être, toujours et partout, accepté comme l'expression impérative de cette volonté. Il peut se faire, disent-ils, que les députés élus n'aient point reçu du peuple la mission d'opérer telle innovation d'une gravité et d'une importance capitales, que cependant ils ont votée. La théorie d'un semblable mandat, nécessaire en pareil cas de la part du corps électoral, fait de rapides progrès en Angleterre (1). Les élections générales, qui ont produit la Chambre des Communes, peuvent avoir été indécises, incertaines, ayant porté sur des *issues* multiples et diverses. On peut prétendre aussi, quelques années après ces élections, que la Chambre des Communes ne représente plus exactement la majorité du corps électoral, celle-ci ayant changé. On use enfin des objections contre le système majoritaire, qui ont inspiré les lois et projets divers de représentation proportionnelle. Ce qui s'impose seulement en pareil cas, c'est la volonté réfléchie et arrêtée, *the fixed will*, du peuple.

Les Lords n'ont point la prétention de représenter par eux-mêmes cette volonté ; comment le pourraient-ils ? Mais

(1) Lord Willoughby de Broke, à la Chambre des Lords, le 22 novembre 1909 (*Standard* du 23), déclarait qu'il voterait la motion de lord Landsdowne contre le budget « parce que la force entraînante du budget venait du socialisme ». Dans le langage de lord Rosebery c'était « une révolution sans un mandat donné par le peuple ». Le professeur Dicey (*On the brink auf an abyss*, dans la *Nineteenth century* de mai 1910), écrivant après les élections de 1910, parlait, p. 783, du « soi-disant mandat de forcer (*override*) les Pairs ».

ils se posent en sentinelles vigilantes, chargées d'arrêter les mesures graves et menaçantes, imprudentes ou révolutionnaires, jusqu'à ce que le peuple, dans une élection générale, ait eu l'occasion d'exprimer à cet égard sa volonté, devant laquelle, quelle qu'elle soit, il faudra s'incliner.

Voici comment M. Sidney Low exprime cette thèse. « Le devoir de la Chambre des Lords, tel qu'il est actuellement défini dans les livres, est de pourvoir à ce que le temps de la réflexion soit donné sur les matières importantes. Elle ne peut pas rendre le verdict, mais elle peut prendre le soin que les conclusions (*issues*) soient placées comme il faut devant la cour. Elle peut demander que le jugement soit suspendu, jusqu'à ce que le tribunal national ait pesé et examiné les arguments. Elle peut dire au Comité qui parle pour les Communes (le ministère) : « Vous dites que vous avez votre mandat, — ou, comme peut s'exprimer le vulgaire, que vous avez reçu vos ordres — pour faire telle et telle chose. Mais nous n'en sommes pas tout à fait sûrs. Nous pensons que vous avez été élus sur d'autres questions. Nous n'avons noté aucune référence spéciale à ce sujet dans vos programmes électoraux (*electoral addresses*). Aussi nous rejetons votre *bill* et vous pouvez aller devant le peuple et placer devant lui la question sous une forme isolée et bien définie. Si vous revenez avec une grande majorité, nous devrons sans aucun doute admettre que vous avez raison dans votre interprétation de la volonté populaire et nous devrons vous permettre de faire ce dont vous avez besoin. » Quelle preuve exactement peuvent exiger les Lords, c'est une question controversée. Peuvent-ils rejeter une mesure politique de premier ordre après une élection *ad hoc?* Cela dépend de la force réelle des ministres et de la mesure dans laquelle ils peuvent être supposés avoir l'opinion publique avec eux. Les *leaders* des Pairs doivent considérer s'ils défient un sen-

timent populaire, suffisamment intense pour se faire sentir aux urnes (*polls*) d'une manière décisive. Ils peuvent agir librement s'ils croient que le gouvernement ne relèverait pas le gant et qu'il n'est pas en état d'en appeler au pays (1). »

Voilà en quoi consiste dans cette doctrine nouvelle le *veto* essentiel. On se demande comment elle a pu constitutionnellement s'établir. Mais on peut remarquer que cette attitude et cette façon particulière de représenter le peuple ne sont point sans précédent dans l'histoire politique. C'est la position que prirent nos anciens Parlements dans la seconde moitié du XVIIIe siècle, lorsqu'ils enregistraient ou refusaient d'enregistrer les lois d'impôt. Leur doctrine à cet égard apparaît dans toute sa netteté en 1787, lorsque le Parlement de Paris se déclara sans qualité pour consentir les impôts nouveaux de la subvention territoriale et du timbre; mais elle remontait plus haut. Les Parlements prétendaient alors que le vieux principe, d'après lequel les impôts devaient être consentis par les contribuables, était toujours en vigueur en France. Mais ce consentement pouvait s'exprimer tacitement, par le simple fait d'accepter l'impôt et de le payer. Les Parlements, quand ils enregistraient la loi fiscale, constataient simplement ce consentement et s'en rendaient garants envers le roi. En 1787 ils déclarèrent qu'ils ne pouvaient plus s'en porter garants, et qu'il fallait, par suite, demander ce consentement aux représentants des contribuables (2).

Dans cette position nouvelle la Chambre des Lords prenait une force accrue et comme un sang nouveau puisé au cœur de la démocratie. C'était au fond le principe de l'appel au peuple qu'elle prenait pour point d'apppui; seule-

(1) *Governance of England*, p. 223-224.

(2) Flamnermont, *Remontrances du Parlement de Paris au XVIIIe siècle*, t. III, pp. 664, 671, 673, 678; Cf. p. 417.

ment elle lui donnait la forme traditionnelle et quelque peu imprécise d'une élection générale, provoquée au besoin par une dissolution : « La dissolution, dit le professeur Dicey, est dans son essence un appel du souverain légal au souverain politique. Une dissolution est admissible ou nécessaire, toutes les fois que les désirs du législateur sont, ou sont présumés honnêtement, différents des désirs de la nation (1). » Il ne faut donc point s'étonner, si, dans la crise actuelle, on a songé de divers côtés à un mode plus précis de consultation nationale. On a proposé l'usage du *referendum*, soit d'une manière générale et légale pour résoudre tous les conflits persistants entre les deux chambres — et nous verrons que certains organes importants du parti conservateur préconisent encore cette solution comme préférable à toute autre — soit pour une fois, afin de soumettre actuellement au peuple les questions si ardemment débattues sur le pouvoir et la composition de la Chambre des Lords. On ne doit point s'étonner non plus de voir des articles de revue intitulés « Les Lords en tant que démocrates », comme celui que publiait M. Edward Salmon dans la *Fortnightly Review* en février 1910 (2).

Cette attitude résolue et habile réussit d'abord admirablement à la Chambre des Lords. Non seulement elle rejeta avec un plein succès en 1893 le *Home rule Bill*; mais, dans le même Parlement, elle triompha de deux autres *bills* importants, présentés par le Cabinet Gladstone, le *Parish Councils Bill* et le *Employer's liability Bill*. Le premier ne passa que grâce à une transaction ; le second, profondément amendé par la Chambre Haute, qui persista dans ses amendements, fut abandonné par M. Gladstone. C'était une ère nouvelle qui paraissait

(1) *The law of the Constitution*, p. 357.
(2) *The Lords as democrats*, pp. 236-245.

s'ouvrir pour la Chambre des Lords ; elle avait un véritable renouveau (*revival*), le mot est de M. Sidney Low. Aux élections générales qui suivirent, le parti Unioniste obtint une importante majorité et devait rester au pouvoir jusqu'en 1906. La Chambre Haute, dont la grande majorité lui était acquise, reprit sa bonne entente antérieure avec la Chambre des Communes.

Mais lorsque le parti libéral, aux élections de 1906, revint au pouvoir avec une majorité formidable dans la Chambre des Communes, la Chambre des Lords, acquise maintenant à l'opposition, reprit la lutte sur le même terrain où elle s'était placée en 1893. Elle rejeta, ou rendit méconnaissables par des amendements, toute une série de mesures politiques votées par les Communes, le *Plural voting Bill*, le *Licensing Bill*, l'*Education Bill*, pour ne citer que les principaux. Enfin, au nom des principes essentiels sur l'impôt et sur la propriété, elle se leva contre le budget, le *Finance Bill* pour 1910.

C'est encore au nom du peuple, pour lui permettre de réfléchir sur cette grave et nouvelle législation fiscale, que la Chambre Haute s'interposa. Ici même la thèse sur laquelle elle s'appuie et que nous avons analysée plus haut, fut appliquée plus logiquement qu'elle ne l'avait été auparavant. Jusque-là en effet, quoique la Chambre des Lords se présentât comme procurant simplement au peuple le temps de réfléchir, dans la forme et usant de son pouvoir législatif, elle avait rejeté les *bills* dont le principe lui paraissait inacceptable. Au mois de novembre 1909, la résolution que lui proposa Lord Lansdowne et qu'elle vota, n'était pas le rejet du *Finance Bill*, mais une déclaration portant qu'elle n'avait pas qualité pour le voter tant que le peuple ne se serait pas prononcé à cet égard. En voici les termes : « Cette Chambre n'a pas qualité (*is not justified*) pour donner son consentement à ce *bill*, jusqu'à ce qu'il ait été soumis au jugement du

pays ». La Chambre des Lords a fait alors ce que fit le Parlement de Paris en 1787.

Et la théorie fut suivie d'effet jusqu'au bout. Lorsqu'après la dissolution le cabinet Asquith revint avec une majorité d'environ 120 voix dans la Chambre des Communes, bien que cette majorité ne fût point compacte, la Chambre des Lords accepta, fort peu modifié, le budget de 1910, qu'elle avait déclaré ne pouvoir voter en 1909. Dans la séance du 28 avril 1910, Lord Lansdowne s'exprima ainsi sur ce point : « Nous devons nous rappeler que l'année passée nous nous sommes abstenus de donner notre consentement à ce *bill,* uniquement dans le but qu'il en fût référé aux collèges électoraux (*constituencies*), et maintenant ces collèges électoraux, par la bouche de leurs représentants à la Chambre des Communes, s'étant exprimés en faveur du *bill,* à mes yeux, comme des hommes honorables, liés par les engagements que nous avons pris dans cette Chambre et au dehors, nous n'avons d'autre parti à prendre que d'acquiescer à ce que le bill passe ce soir par toutes les phases de sa procédure (1). » Tout récemment un grand journal conservateur le *Standard* du 18 juillet 1910, reproduisait cette thèse. Parlant d'un discours prononcé par M. Ure, Lord Advocate pour l'Écosse, il disait : « Quelle signification attacher au langage d'un homme public qui prétend que l'acceptation par les Lords du budget de l'an passé , après la dernière élection générale, était une capitulation sans conditions sur toute la ligne? Il a oublié, nous le supposons, que les Lords ont décliné en propres termes de voter le budget jusqu'à ce qu'il en eût été référé au jugement des électeurs. Lorsque, dans la nouvelle Chambre des Communes, il eut passé à une majorité de 93 voix, les Pairs étaient condamnés par leur propre déclaration à ne point

(1) *Standard* du 29.

discuter le verdict, quoiqu'on pût dire sur la nature de cette majorité et sur les moyens par lesquels elle avait été obtenue. Ils ne pouvaient pas contester que la condition qu'ils avaient imposée avait été remplie. » On peut seulement se demander comment la Chambre des Lords a trouvé le verdict des électeurs concluant sur ce seul point, alors que deux autres questions au moins leur étaient soumises en même temps : celle du *veto* et celle du libre échange. La raison sans doute est que, seul, ce point avait été soumis aux électeurs du consentement de la Chambre des Lords, par la volonté qu'elle avait exprimée et qui avait ainsi entraîné la dissolution.

III

Le retour, offensif ou défensif, de la Chambre des Lords en 1893 souleva d'ardentes colères et des menaces énergiques dans le parti libéral : On formulait contre elle une condamnation sous forme de dilemme ; elle devait se réformer ou finir, *to mend or to end*. Mais celle-ci ne s'émut pas de ces menaces, qui restèrent vaines, et le pays l'approuva aux élections de 1895. Mais les choses prirent une autre tournure dans le conflit qui commença dès 1906. En 1907 le cabinet libéral déclarait qu'il ne pouvait plus supporter le *veto* des Lords, tel qu'il était pratiqué contre lui et, le 26 juin 1907, il faisait voter par les Communes, par 432 voix contre 147, une résolution portant que « pour donner effet à la volonté du peuple, telle qu'elle est exprimée par ses représentants élus, il était nécessaire, que le pouvoir de l'autre chambre d'altérer ou de rejeter les *bills* passés par cette chambre fût restreint de manière à assurer que, dans le cours d'un seul Parlement, la volonté finale des Communes prévaudrait ». M. Campbell-Ban-

nerman décrivait alors les grands traits d'un *bill* qui devait être présenté par lui pour organiser ce système nouveau et lui donner force de loi (1). Ni la résolution, ni l'esquisse du bill ne contenaient rien qui fût particulier aux lois de finances, *money bills*. La Chambre des Lords, en effet, n'avait pas encore montré l'intention d'intervenir activement en cette matière.

Il faut reconnaître que le *veto* pratiqué par la Chambre Haute était difficilement défendable, surtout étant donné le gouvernement de parti, tel qu'il fonctionne en Angleterre. Deux raisons capitales s'élevaient contre lui :

1° Si le gouvernement ne croyait pas devoir s'incliner devant le *veto* opposé, croyant avoir le pays avec lui, il était acculé à la nécessité de dissoudre la Chambre des Communes, dont la majorité pourtant était d'accord avec lui. C'était une dissolution imposée par la Chambre des Lords, qui n'a point reçu de la Constitution un pareil droit. De plus il est impossible d'employer ce moyen de résoudre la question toutes les fois que la Chambre des Lords oppose son *veto* à quelque *bill* important de nature politique ; on ne peut dissoudre la Chambre des Communes fréquemment et à des intervalles peu éloignés les uns des autres. Cela était reconnu récemment par une revue conservatrice importante, la *Saturday Review* : « Il est impossible, disait-elle, de dissoudre le Parlement chaque année : une dissolution entraîne la désorganisation de tout le pouvoir exécutif de ce pays, sans compter l'excitation et la dépense qui en résultent (2). » Enfin la dissolution n'est même pas un moyen sûr et définitif de résoudre le conflit : il ne dépend ni de la Chambre des Lords, ni du gouvernement de réduire à une seule question les don-

(1) Voyez mes *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 5ᵉ édit., p. 166.

(2) *Saturday Review*, du 11 juin 1910 : *Compromise and the Constitution*, p. 744.

nées sur lesquelles se fera l'élection générale. Il peut donc arriver que, des questions multiples étant posées devant les électeurs, la décision contenue dans leurs votes ne soit pas claire et prête elle-même à discussion.

2° L'Angleterre vit sous un *gouvernement de parti* et jusqu'ici deux grands partis, le parti libéral et le parti conservateur (Unioniste) se succèdent alternativement au pouvoir. Or, par des causes diverses, il se fait que, de nos jours, la majorité, l'immense majorité, de la Chambre des Lords est nettement conservatrice. C'est peut-être un phénomène fatal; certains prétendent, et l'expérience leur donne peut-être raison, que les libéraux introduits dans la Chambre Haute ne tardent pas à devenir conservateurs. Mais la conséquence est certaine. Lorsque le gouvernement est représenté par un cabinet conservateur, les mesures politiques qu'il présente sous la forme de *bills* et qui sont votés par la Chambre des Communes, ne rencontrent, et cela se conçoit aisément, aucune opposition efficace à la Chambre des Lords, dont la majorité les accepte par un accord préétabli. Comme on l'a dit plus d'une fois dans la discussion des résolutions de 1910, ce n'est plus à cet égard le système des deux Chambres qui fonctionne. Les deux Chambres sont comme fondues en une seule ; c'est politiquement le système de la Chambre unique.

Lorsqu'au contraire le cabinet est libéral, depuis 1893 les *bills* de nature politique qu'il fait adoper par les Communes rencontrent une opposition naturelle et invincible de la part de la majorité des Lords. La Chambre Haute les rejette ou les amende de telle sorte qu'elle les rend méconnaissables. L'un des partis a fait d'elle une forteresse inexpugnable et entre les deux la balance constitutionnelle n'est plus égale. C'est un fait qu'on ne peut méconnaître et cette inégalité est avouée, en termes discrets, dans le rapport du comité Rosebery sur la réforme de la

Chambre des Lords (1). On convient également, du côté des conservateurs, qu'on ne voit pas de moyen pour établir dans la Chambre des Lords la balance des partis (2).

C'est ainsi que M. Asquith a été amené aux résolutions qui tendent à limiter le *veto* des Lords. Il a montré comment il ne voyait point d'autre issue. Deux autres solutions, auxquelles certains ont songé, en cas de conflit irréductible entre les deux Chambres, lui paraissent inacceptables. « La première, a-t-il dit, est connue sous le nom, plutôt barbare, de *referendum*. Je réserve la question de savoir si le *referendum* est approprié et praticable, comme le moyen qui peut-être soulève le moins d'objections, pour dénouer le nœud dans des embarras constitutionnels extrêmes et exceptionnels ; je le prends comme un mode pour sortir des conflits ordinaires ou de tous les jours. Je considère le *referendum*, je le confesse, comme tout à fait inadmissible. Car, en tant que partie normale de notre mécanisme constitutionnel, dans mon opinion et dans celle de mes collègues, il tendrait largement à miner les responsabilités et l'indépendance de cette Chambre. » M. Asquith croit même qu'en Angleterre le *referendum* ne pourrait pas dégager efficacement et isoler, pour les soumettre directement au peuple, les diverses questions qui sont plus ou moins confondues dans une élection générale : « Le *referendum*, continuait-il, peut nominalement et ostensiblement viser un point déterminé. Mais chacun sait que tout le mécanisme des deux partis qui sont dans l'Etat travaillerait à influer sur la détermination de la matière, et nous aurions toute l'agitation et le tumulte et aussi une grande part du coût d'une élection générale. »

L'autre solution consisterait à fondre momentanément

(1) Voyez ma communication sur *la Réforme de la Chambre des Lords*, 23 août 1909, *Séances et travaux de l'Académie*, t. LXXII, p. 490.

(2) *Saturday Review* du 11 juin 1910, *loc. cit.*

les deux Chambres ou une seule pour trancher la difficulté. C'est ce qu'admettent nos lois constitutionnelles, lorsqu'elles créent l'Assemblée nationale pour l'élection du Président de la République ou pour la révision ; c'est ce qu'admettent dans d'autres cas, en cas de conflit, les Constitutions Australienne et Sud-Africaine. Mais, en Angleterre, c'est impossible : « La Chambre des Lords, a dit encore M. Asquith, compte plus de 600 membres, de sorte que, dans toute séance des deux Chambres réunies, une assemblée non représentative aurait une proportion comme de 50 pour cent du corps tout entier. C'est une objection fatale à une séance conjointe (1). »

IV

La première résolution votée concerne les lois de finances. Je donne en traduction la clause correspondante du *bill*, qui est plus précise encore :

Cause I. — (1) Si un *Money bill* ayant été passé par la Chambre des Communes et envoyé à la Chambre des Lords un mois au moins avant la fin de la session, n'est pas passé sans amendement par la Chambre des Lords, dans le laps d'un mois après qu'il a été ainsi envoyé à cette Chambre, ce *bill*, à moins que la Chambre des Communes n'en décide autrement, sera présenté à S. M. et deviendra un *Act* de Parlement par la seule signification de l'assentiment royal, nonobstant que la Chambre des Lords n'ait pas consenti au *bill*.

(2) Un *Money bill* signifie un *bill* qui, dans l'opinion du *Speaker* de la Chambre des Communes, contient seulement des dispositions qui traitent, soit de tous les objets suivants, soit de quelqu'un d'entre eux, savoir : l'imposition, rappel, remise, modification ou réglementation de taxes (*taxation*), charges du Fonds Consolidé, ou la provision de deniers par le Parlement, *supply* (2) ; l'appropriation,

(1) Chambre des Communes, 29 mars 1910. *Standard* du 30.

(2) C'est le terme générique pour indiquer toutes ressources qui sont accordées seulement pour un an.

contrôle ou réglementation des fonds publics ; l'émission ou garantie de tout emprunt, ou son remboursement ; ou matières incidentes (accessoires) à ces objets ou à quelqu'un d'entre eux.

(3) Lorsqu'un *bill* auquel la Chambre des Lords n'a pas consenti est présenté à S. M. pour l'assentiment de celle-ci comme étant un *Money bill*, le *bill* sera accompagné d'un certificat du *Speaker* de la Chambre des Communes, attestant que c'est un *Money bill*.

(4) Il ne sera admis à un *Money bill* aucun amendement qui, dans l'opinion du *Speaker*, est de nature à empêcher le *bill* de conserver son caractère de *Money bill*.

Telle est la réponse que font le Cabinet et la majorité de la Chambre des Communes à la résolution qu'en novembre 1909 la Chambre des Lords a prise quant au budget de 1910. Chose curieuse, ce projet applique au *Veto* des Lords quant aux lois de finances à peu près la même règle que notre Constitution de 1791 appliquait au *Veto* royal en pareille matière. Elle portait (T. III, ch. III, sect. 3, art. 3) : « Les décrets du Corps législatif concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques prendront le nom et l'intitulé de *lois*. Ils seront promulgués et exécutés sans être soumis à la sanction, si ce n'est pour les dispositions qui établiraient des peines autres que les amendes et contraintes ordinaires. » Il y a pourtant une différence entre les deux systèmes. D'après la Constitution de 1791 les lois de finances n'étaient point du tout soumises au roi. Les *Money bills*, au contraire, quand ils auraient été votés par les Communes, seraient soumis à la délibération de la Chambre des Lords. C'est seulement lorsqu'ils auraient été rejetés ou amendés par celle-ci, que, sans nouvelle délibération et sans consentement de sa part, ils pourraient devenir loi. Même le *Veto Bill* suppose que ce résultat n'est point forcé et que la Chambre des Communes pourrait renvoyer le *bill* aux Lords, pour une nouvelle délibération.

Ce système présente un grand danger, non seulement en lui-même, en ce qu'il laisse les dépenses de l'État et les

contributions publiques à la discrétion d'une seule assemblée, mais aussi en ce qu'il peut lui donner, par une extension facile, le même pouvoir sur d'autres parties de la législation. Il est aisé d'introduire dans une loi de finances, surtout dans une loi générale comme celle du budget, des dispositions étrangères, qui visent de tout autres matières, si elles ont, ou même si elles n'ont pas, un rapport plus ou moins éloigné avec les dépenses ou les contributions publiques. On sait quelle extension cette pratique a prise chez nous dans nos lois de finances annuelles ; mais elle est également connue des Anglais, qui lui donnent le nom de « *tacking* ». Le système du *Veto Bill* étant admis, il faut au moins prendre des précautions contre ce danger spécial. La Constitution de 1791, parlant des lois de finances auxquelles le roi ne pouvait opposer son *veto*, disait : « Le Corps législatif ne pourra y insérer aucunes dispositions étrangères à leur objet. » Le *bill* de M. Asquith veut aussi écarter tout détour semblable. Mais, selon une conception familière à l'esprit anglais, il choisit un homme de confiance, qu'il fait juge de la question et qui, sentinelle vigilante, écartera les dispositions hétérogènes et leur fermera tout accès. C'est le *Speaker* de la Chambre des Communes, arbitre des débats de l'assemblée, dont la compétence, la clairvoyance, l'indépendance et l'impartialité sont assurées par une tradition constante. Pour qu'il soit possible de passer outre au vote contraire des Lords, il devra certifier que le *bill* est bien un *Money bill;* il arrêtera à la Chambre des Communes tout amendement qui lui ferait perdre ce caractère. M. Asquith a fait connaître comment il était arrivé à cette élégante solution : « Comme un temps peut venir où un Ministère imprudent et sans scrupules pourrait, avec l'aide d'une majorité précaire et servile, chercher à introduire dans un *Money bill* des matières étrangères et irrelevantes, nous croyons juste de garantir contre de telles contingences et de confier à M. le *Speaker* le pouvoir et

le devoir de déterminer si un *bill* est ou non un *Money bill*. Je répugne très fort à la solution qui consisterait à confier un tel pouvoir à nos cours de justice, non que je manque de respect envers les cours de justice, mais par une fidélité conservatrice aux traditions constitutionnelles de cette Chambre » (1). C'est en effet une règle ancienne et traditionnelle que les cours de justice ne peuvent connaître des privilèges du Parlement ni de ce qui se passe dans les Chambres (2). Peut-être cependant, la compétence des cours de justice, si elle était admise ici, porterait-elle sur un autre point : il s'agirait pour elles de décider si, dans l'hypothèse, il y a ou non une loi valable ; mais leur intervention serait alors un simple remède au mal déjà fait, un moyen répressif, tandis que la combinaison présentée par M. Asquith est un moyen préventif. M. Balfour a pourtant vivement critiqué cette dernière : « Le gouvernement, dit il, pourvoit à empêcher le « tacking ». Il a érigé M. le *Speaker* en arbitre de ce qui est ou n'est pas « tacking ». Nous aurons à discuter ce point en Comité, mais de la part du très honorable *gentleman* (M. Asquith), soutenir qu'il n'a rien ajouté aux fonctions de M. le *Speaker*, c'est décevoir la Chambre. Pour la première fois il appartiendra au *Speaker*, non seulement de dire quels sont les privilèges de la Chambre, mais de dire si un *bill* déterminé deviendra ou ne deviendra pas loi. Il devient non seulement le gardien de nos droits, mais, dans un certain sens, l'auteur de notre législation. C'est à lui de dire si, oui ou non, un certain *bill* est un de ceux que cette Chambre passera par-dessus la tête d'une autre assemblée. Je ne sais pas si c'est une addition sage aux pouvoirs de M. le *Speaker* (3). » Il est certain que c'est là un pouvoir et une responsabilité immenses placés sur la tête d'un seul

(1) Chambre des Communes, 29 mars. *Standard* du 30.
(2) Blakstone, *Commentaries*, t. I, p. 164.
(3) Chambre des Communes, 29 mars 1910.

homme ; peut-être en Angleterre est-ce un système possible et pondéré.

Le *Veto Bill,* qui frapperait ainsi la Chambre des Lords, lui donne cependant, par contre, en matière de lois de finances, quelque garantie qu'elle n'avait plus.

Dans l'usage suivi avant 1909, le *Finance bill* était envoyé à la Chambre des Lords au dernier moment, à la veille du jour où allait expirer l'année financière, ce qui rendait tout débat sérieux impossible. Ainsi, en 1904, il lui fut envoyé le 28 juillet. Les taxes établies par le *Finance bill* de l'année précédente expiraient le 1er août suivant, et il fallait qu'il fût voté définitivement le vendredi 29 juillet pour que l'assentiment royal pût être donné avant l'expiration (1). D'après le *Veto Bill,* tout *Money bill* doit être envoyé aux Lords un mois au moins avant la fin de la session.

En proposant d'édicter ces règles sur le vote des lois de finances le Cabinet libéral prétend d'ailleurs ne pas innover et simplement consolider, codifier le droit antérieur, purement coutumier.

C'était depuis longtemps une règle bien établie que les Lords ne pouvaient point amender les lois de finances. On a contesté, il est vrai, dans la crise actuelle l'exactitude des précédents historiques sur lesquels elle repose ; mais quant à la règle elle-même, sanctionnée par un long usage, on peut la tenir pour certaine. « Par suite de la pratique et de la coutume, dit Sir Erskine May dans sa *Parliamentary practice,* les Lords sont privés non seulement de la faculté d'initiative ou d'amendement des *bills* portant sur des dépenses ou revenus publics, mais aussi de toute initiative pour des *bills* publics qui créeraient une charge sur le peuple par l'imposition de charges locales ou autres, ou qui se rapporteraient à l'administration ou à

(1) Sidney Low, *The governance of England,* p. 248, note.

l'emploi de ces charges (1). » Et le principe auquel on ramène cette règle est très remarquable et fécond en conséquences. On considère que la Chambre des Communes, composée des représentants du pays, a seule le droit de consentir les subsides et impôts ; c'est pour cela que seule elle peut en prendre l'initiative. La Chambre des Lords n'intervient à cet égard que parce que cet octroi de subsides est incorporé dans un *Act* de Parlement, et qu'il faut pour tout *Act* du Parlement le vote concordant des deux Chambres et l'assentiment du roi. Les Lords interviennent donc pour donner la forme, et non pour donner le fond, qui procède des Communes seules.

C'est une thèse très ancienne. Elle est fort nettement exposée en 1671 au nom des Communes, qui déniaient alors aux Lords tout droit d'amendement à un *Money bill*. Les Lords tiraient argument en sens contraire d'anciens *Acts*, dans lesquels il était dit, à propos des subsides : « Les Lords et les Communes accordent (*The Lords and Commons grant*) », tandis que la formule postérieurement établie, celle qui sert actuellement, est : « Les Communes accordent avec le consentement des Lords. » Les Communes répondaient ainsi : « Ces mots doivent être entendus *reddendo singula singulis*, c'est-à-dire que les Lords accordent pour eux-mêmes et les Communes accordent pour les comtés, cités et bourgs (*boroughs*) qu'elles représentent; ou autrement ce mot (*grant*) doit être entendu seulement de l'assentiment des Lords à ce que les Communes accordent, parce que la forme de la loi exige que les deux Chambres se joignent dans un *bill* pour lui donner force de loi (2). » Blakstone, enregistrait la règle d'après laquelle

(1) *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*, trad. Delpech, t. II, p. 212.

(2) *The privileges of the House of Lords and Commons* argued and stated in two conferences between the both Houses, April 19 and 22, 1671,

tout octroi de subsides doit partir des Communes, ainsi que l'interdiction faite aux Lords d'y apporter des amendements; mais il n'admettait pas sans réserve l'explication formulée en 1671 : « La raison générale, dit-il, donnée pour ce privilège exclusif de la Chambre des Communes, est que ces octrois sont levés sur le corps du peuple et que, par conséquent, il est convenable (*proper*) que celui-ci ait seul le droit de se taxer lui-même. Cette raison serait sans réplique, si les Communes ne taxaient qu'elles-mêmes. Mais il est notoire qu'une très large part de propriété est en la possession de la Chambre des Lords, que cette propriété est imposable et imposée, comme la propriété des Communes, et, par conséquent, les Communes n'étant pas les *seules* personnes imposées, ce ne peut être la raison de leur droit de créer et de modeler seules les octrois de subsides (*supply*). La véritable raison, empruntée à l'esprit de la Constitution, semble être la suivante. Les Lords, étant un corps héréditaire, perpétuel, créé par le roi à son bon plaisir, sont supposés plus faciles à être influencés par la Couronne, et, une fois influencés, à le demeurer, tandis que les Communes sont un corps élu à temps, librement nommé par le peuple. Il serait donc extrêmement dangereux de donner aux Lords aucun droit de créer de nouvelles taxes sur les sujets; il suffit qu'ils aient le pouvoir de rejeter, s'ils estiment que les Communes sont trop prodigues ou imprudentes dans leurs octrois (1). » J'ai cité en entier ce passage, parce que la doctrine en est intéressante dans les circonstances actuelles. Mais c'est bien la thèse proclamée en 1671 qui l'a emporté. « Les Communes, dit Sir Erskine May, après avoir pendant trois siècles réclamé le droit d'englober les

Written by right honorable Arthur, earl of Anglesey, late Lord Privy Seal, London, 1702, p. 27.

(1) *Commentaries*, l. I, ch. II, n° 5, t. I, p. 169.

membres de la Chambre des Lords dans les impositions levées sur les sujets de la Couronne, allèrent encore plus loin dans leur prétention, en décidant en 1671 que pour tous les secours fournis au roi par les Communes, le montant ou la taxe ne souffrent pas de modification de la part des Lords; et, par une seconde résolution, le 3 juillet 1678, « que tous les secours et subsides et aides accordés à S. M. en Parlement sont un don des seules Communes; et que c'est un droit incontesté et exclusif des Communes de déterminer, limiter et décréter dans ces *bills* les fins, buts, considérations, conditions, restrictions et qualifications de ces octrois, lesquels ne peuvent être changés ou modifiés par la Chambre des Lords. Par suite de la pratique et de la coutume fondées sur cette résolution, les Lords sont privés de la faculté d'initiative et d'amendement (1). »

Ce droit des Communes s'atteste par toute une série de règles de forme ou de fond, qui le précisent et le constatent. Le 22 novembre 1909 le Lord Chancelier, répondant au marquis de Lansdowne, signalait les principales : « Comme le noble marquis a peu tenu compte des droits constitutionnels appartenant à la Chambre des Communes en ce qui concerne les *Money bills!* Chaque année dans le discours du Trône la requête pour l'octroi des fonds (*supply*) est adressée seulement à la Chambre des Communes. Mais le point le plus remarquable et le plus significatif de tous est le fait que les résolutions pécuniaires en *Committee of supply* sont prises sans l'autorité de cette Chambre (la Chambre des Lords) et sans la consulter et, du jour où elles sont prises, elles ont force de loi, l'argent est recueilli et les taxes sont levées pendant tout le reste de la session jusqu'à ce que l'*Act* soit devenu loi, et cela en vertu seulement des résolutions de la Chambre des Communes. Cela montre qu'une Chambre et une Chambre

(1) *Traité des lois, privilèges, etc.*, éd. Delpech, t. II, p. 212.

seule a le pouvoir de la bourse (1). » Le 6 avril 1910, M. Haldane, secrétaire d'Etat pour la guerre, disait de son côté aux Communes : « Aussi loin dans le passé que 1828, il a été bien établi que le préambule des *bills* accordant à la Couronne des aides et octrois (*supplies*) devait être : « Nous, les Communes, avons donné et accordé à Votre Majesté. » Toujours depuis lors cela a été le *Speaker* de la Chambre des Communes qui a présenté le *Finance bill* au souverain pour l'assentiment de ce dernier. Les *bills* de finances ne vont pas au roi par l'intermédiaire des Lords, comme les autres *bills*, mais reviennent au *Speaker*, qui les présente à l'assentiment royal. Cela peut paraître de petites choses, mais elles sont toutes démonstratives (2). » Ce dernier trait est déjà dans Blakstone, qui cite comme précédent le journal des Communes à la date du 24 juillet 1660 (3).

Les Lords ont-ils conservé le droit légal de rejeter un *Money bill*, de le rejeter dans son entier ? Au premier abord l'affirmative paraît certaine et c'est ce qu'a soutenu la majorité des Lords en novembre 1909. Les lois de finances, comme les autres, sont, au moins dans la forme, un *Act* de Parlement ; or un *Act* de Parlement, jusqu'à nouvel ordre, ne peut exister s'il n'a pas été voté par les deux Chambres et l'on ne peut concevoir qu'une Chambre soit forcée de donner son consentement. Mais, avec le droit constitutionnel anglais, si plein de conventions extra-légales, si profondément influencé par les précédents, on ne saurait conclure aussi vite.

(1) Chambre des Lords, 22 novembre 1909, *Standard* du 23.

(2) Chambre des Communes, 6 avril 1910, *Standard* du 7.

(3) *Commentaries*, t. I, p. 184 : « Lorsque les deux Chambres en ont fini avec un *bill*, il est toujours déposé à la Chambre des Lords, pour attendre l'assentiment royal, excepté quand il s'agit d'un *bill* d'octroi de deniers (*supply*) qui, après avoir reçu le consentement des Lords, est renvoyé à la Chambre des Communes. »

Il est intéressant de voir d'abord comment s'exprimaient à cet égard, avant la crise actuelle, les écrivains les plus considérables et les plus modérés. Il faut rappeler, pour comprendre leurs dires, que l'année 1860 marque le début d'une phase nouvelle et importante en cette matière. En cette année, par un *bill* spécial, la Chambre des Communes vota l'abolition des droits sur le papier, tandis que, d'un autre côté, elle élevait l'impôt sur la propriété et les droits de timbre. Les Lords rejetèrent le *bill* concernant le papier; mais à la session suivante la Chambre Basse renouvela son premier vote et elle triompha de la résistance des Lords par un procédé qui sera indiqué un peu plus loin. Elle déniait dès lors à la Chambre Haute le droit, non seulement d'amender, mais de rejeter les *Money bills*.

Voici comment Sir Erskine May expose la question : « Étant donné que les fonctions de la Chambre des Lords relativement à l'octroi et à l'imposition des subsides et des impôts se réduisent à une simple faculté d'approuver ou de rejeter, il est nécessaire d'examiner jusqu'où cette Chambre peut exercer ce droit de refus, sans enfreindre les privilèges des Communes. Le droit légal des Lords, comme branche coordonnée de la législature, de refuser leur assentiment à un *bill* quelconque, pour lequel leur concours est sollicité, est hors de question : du reste dans les temps anciens leur pouvoir de rejeter un *bill* pécuniaire fut expressément reconnu par les Communes; cependant jusqu'en 1860, malgré qu'ils eussent rejeté de nombreux *bills* relatifs à des questions de politique générale et dans lesquels la question d'impôt était incidemment engagée, les Lords avaient toujours respecté les *bills* portant exclusivement sur des questions de subsides et de voies et moyens (1). »

(1) *Traité des lois, privilèges, etc.*, trad. Delpech, t. II, p. 221.

Sir William Anson, qui fut membre du dernier cabinet conservateur, écrivait en 1886 : « Jusque-là les Lords apparaissaient comme ayant retenu un pouvoir de rejet, et, bien que rarement exercé, il ne fut point dénié jusqu'à l'année 1860. » Mais après avoir exposé le conflit qui se produisit alors, l'auteur continue : « Au point de vue des règles constitutionnelles qui concernent les *Money bills*, le droit exclusif des Communes de traiter (*to deal*) de pareils *bills* est le point sur lequel on insiste le plus souvent (1). »

En 1905, M. Leonard Courtney écrivait : « On a dit que la Chambre des Lords peut rejeter le *bill* annuel des impôts, mais sous peine de disloquer le mécanisme qui sert à lever l'argent sur le peuple. Semblablement elle peut rejeter les *bills* d'octroi des fonds (*Supply bills*), si elle est préparée à arrêter les dépenses dans tous les services et à réduire à l'immobilité le mécanisme général du gouvernement. Ce sont des pouvoirs latents. Si nous ne pouvons pas dire qu'en aucun cas il ne pourrait être fait usage d'aucun d'eux, nous pouvons cependant, nous souvenir que la pensée d'en faire usage n'est venue à l'esprit de personne depuis des siècles. La suggestion a été faite en paroles, sinon envisagée comme une possibilité rapprochée, que la Chambre des Communes pourrait arrêter l'octroi des deniers. Une telle menace se fit entendre avant la grande réforme de 1832. Personne cependant ne peut se rappeler une suggestion tendant à ce que la Chambre des Lords refuse son assentiment aux octrois de deniers (*supplies*). Le pouvoir n'est pas mort. On ne peut pas dire qu'il est encore vivant (2). »

Cet état de choses était aggravé, ou renforcé, par une

(1) *The law and custom of the Constitution*, t. I[1], p. 231, 232.

(2) *The working Constitution of the United Kingdom and its outgrows*, 1908, p. 39.

pratique spéciale, inaugurée en 1860. Répliquant aux Lords qui avaient refusé leur assentiment à l'abolition des droits sur le papier, une résolution fut alors votée par les Communes portant que « pour garantir à l'avenir contre un exercice indu de leur pouvoir par les Lords, et pour assurer aux Communes leur légitime contrôle sur la taxation et l'octroi des deniers (*supplies*), cette Chambre a dans ses mains le pouvoir d'imposer et de limiter les taxes et de combiner les *bills* d'octroi de telle sorte que le droit des Communes quant à la matière, manière, mesure et durée puisse être maintenu inviolable ».

Ce moyen était simplement de réunir dans un seul *bill* toutes les impositions qui n'alimentent pas le Fonds Consolidé (*Consolidated Fund*) et tous les crédits qui ne sont pas légalement imputés sur ce fonds, tout ce qui était voté annuellement. La Chambre des Lords, ne pouvant amender les *Money bills,* ne pouvait qu'accepter ou rejeter dans son entier le budget annuel. Bien que, dans la pratique antérieure, les impositions et les crédits fussent le plus souvent fractionnés en plusieurs *bills* distincts, ce n'était point un système sans précédent : « En 1787, le budget tout entier de M. Pitt fut compris dans un seul *bill* et durant beaucoup des années suivantes les taxes les plus variées furent imposées et maintenues dans les mêmes *Acts.* » A partir de 1861 c'est devenu une pratique constante : « Dès lors le budget de chaque année a été passé en un *Act* général et complexe d'après un procédé basé sur ce précédent (1). »

Enfin le droit des Lords de rejeter les *Money bills*, a été directement, théoriquement contesté. La doctrine d'après laquelle on leur refusait le droit d'amendement conduisait logiquement à ce résultat. Voici ce qu'en 1671

(1) Sir Erskine May, *Traité des lois et privilèges, etc.*, trad. Delpech, t. II, p. 222.

ils répondaient aux Communes sur ce point : « Si ce droit (le droit d'amendement) devait leur être dénié, les Lords n'auraient plus une voix négative qui leur fût allouée quant aux *bills* de cette nature; car, si les Lords, qui ont le pouvoir de traiter, aviser, donner conseil et appliquer remède, ne peuvent pas amender, diminuer ou repousser un *bill* en partie, par quelle conséquence de raison peuvent-ils avoir la liberté de rejeter le tout? Lorsque les Communes trouveront opportun de mettre ce droit en question, elles pourront faire valoir les mêmes raisons pour cela (1). » Ce sont là des paroles profondes et vraiment prophétiques. Mais de notre temps on s'est appuyé sur des raisons de politique constitutionnelle moderne, pour contester le droit des Lords. La Chambre des Lords a perdu, irrémédiablement perdu, le droit de donner ou de retirer le pouvoir aux Ministres; ceux-ci ne dépendent que de la Chambre des Communes. Mais, a-t-on dit, permettre aux Lords de rejeter les lois de finances, c'est mettre indirectement mais efficacement, les Ministres à leur discrétion. La remarque ne manque point de profondeur : c'est en refusant de discuter des crédits nécessaires pour l'expédition de Madagascar qu'en 1896 le Sénat français a forcé à se retirer le Cabinet présidé par M. Léon Bourgeois. Ceux qui soutiennent en Angleterre la thèse que je viens d'indiquer, disent que, si la Chambre des Lords pouvait refuser les ressources nécessaires à la marche du gouvernement soutenu par la majorité des Communes, elle tiendrait en ses mains le sort de ce gouvernement. Voici comment M. Asquith a rappelé l'avis en ce sens de quelques hommes d'État, parmi lesquels figurent quelques-uns des principaux représentants du parti conservateur. Il s'agissait surtout du *Finance bill* proposé en 1894 par

(1) *Privileges of the House of Lords and Commons,* by Arthur, earl of Anglesey, p. 4.

William Harcourt, et où étaient établis des droits de succession lourds et progressifs. Lord Rosebery à la Chambre des Lords en 1894, parlant de ce *Finance bill,* disait : « Je ne crois pas nécessaire que vos Seigneuries s'en rendent maîtresses, parce que j'écarte aussi l'idée que la Chambre des Lords ait rien à faire avec les *Money bills.* » Lord Salisbury, parlant à la même époque dans la Chambre des Lords, disait : « Il est parfaitement clair que depuis bien des années cette Chambre n'est pas intervenue par voie d'amendement dans les finances de l'année. La raison pour laquelle cette Chambre ne peut pas le faire est qu'elle n'a pas le pouvoir de changer le gouvernement exécutif, et rejeter le *Finance bill* et en même temps laisser le gouvernement en place, c'est créer un conflit sans issue. » Des paroles plus sagement prophétiques ont rarement été prononcées. — Un an plus tard, Lord Salisbury disait encore : « Cette Chambre, en vertu de la coutume, ne prend aucune part dans ce qui est la partie la plus importante dans la besogne annuelle de tout corps législatif, — la provision des fonds moyennant lesquels est accompli le service public. » M. Asquith citait aussi quelques passages empruntés aux discours de M. Balfour, et terminait par cette courte citation : « Parlant à la campagne en 1908 le très honorable *gentleman* déclarait : « C'est la Chambre des Communes, et non la Chambre des Lords, qui établit sans contrôle notre système financier (1). »

Le Lord Chancelier répondant le 22 novembre 1909 à Lord Lansdowne dans la Chambre des Lords, conciliait la lettre de la loi et les précédents anciens avec le droit actuel, tel qu'il l'entendait, par cette distinction entre le *droit légal* et le *droit politique,* qui a été signalée plus haut : « Le noble marquis, disait-il, a admis que c'est sans conteste et indubitablement le droit de cette Chambre de

(1) Chambre des Communes, 29 mars 1910, *Standard* du 30.

rejeter le *Finance bill* de l'année. Si l'on me demande si vous pouvez le faire *légalement*, conformément à la loi, je réponds : « Oui, sans conteste », et la meilleure preuve, c'est qu'aucune Cour de justice ne donnerait effet à une taxe qui aurait été repoussée par la Chambre des Lords et n aurait pas été en définitive incorporée dans un *Act* de Parlement. Mais, si l'on me demande si cette Chambre peut le faire *constitutionnellement*, je dis : « Non, à mon sens ». La différence entre ce qui peut être fait conformément à la loi et ce qui peut être fait conformément à la Constitution sous laquelle nous vivons, est notoire et fondamentale. La loi fixe des règles définies. Qu'arriverait-il si tous les États (*estates*) du royaume exerçaient en liberté tous les pouvoirs que la loi leur confie ? La Couronne a d'immenses pouvoirs dont, en vertu de la Constitution, il n'a pas été fait usage depuis des siècles. Ce n'est pas à la lettre de la loi que doivent s'attacher ceux qui veulent gouverner ce pays. Ils doivent aussi, et même davantage, prendre en considération la coutume, l'usage, la convenvention — appelez cela comme il vous plaira — qui, dans la pratique, ont tellement modifié la dure loi que, dans ce pays et pour de grandes matières, nous sommes gouvernés par la coutume plus que nous ne le sommes par la loi (1). »

On s'étonnera moins maintenant de l'émotion profonde qu'a soulevée l'attitude prise en 1909 par la Chambre des Lords. On comprendra mieux que, lorsqu'elle eut refusé de voter le budget, les Communes votèrent une résolution portant que leurs privilèges étaient violés. On comprendra mieux aussi les dispositions du *Veto Bill* qui concernent les lois de finances.

(1) Chambre des Lords, 22 novembre 1909, *Standard* du 23.

V

La seconde des *Veto resolutions* concerne les autres *bills* votés par la Chambre des Communes. Elle reprend, en le précisant et en l'aggravant, le plan esquissé par Sir Campbell-Bannerman. Voici la clause du *Veto Bill*, où elle est incorporée :

Clause II (1). Si un *bill* quelconque autre qu'un *Money bill* est passé par la Chambre des Communes dans trois sessions successives (soit ou non du même Parlement) et, ayant été envoyé à la Chambre des Lords un mois au moins avant la fin de la session, est rejeté par la Chambre des Lords dans chacune de ces sessions, ce *bill*, lors de son troisième rejet par la Chambre des Lords, à moins que la Chambre des Communes ne décide le contraire, sera présenté à S. M. et deviendra un *Act* de Parlement par la signification de l'assentiment royal qui lui sera donné, nonobstant que la Chambre des Lords n'a pas consenti au *bill;* mais cette disposition n'aura d'effet que si deux ans se sont écoulés entre la date de la première introduction du *bill* à la Chambre des Communes et la date à laquelle il aura été passé par la Chambre des Communes pour la troisième fois.

(2) Un *bill* sera considéré comme rejeté par la Chambre des Lords, s'il n'est pas passé par la Chambre des Lords soit sans amendements, soit seulement avec des amendements tels qu'ils peuvent être acceptés par les deux Chambres.

(3) Un *bill* sera considéré comme étant le même *bill* qu'un premier *bill* envoyé à la Chambre des Lords dans la précédente session, si, quand il est envoyé à la Chambre des Lords, il est identique au premier *bill* ou contient seulement des altérations que le *Speaker* de la Chambre des Communes certifie être nécessaires, étant donné le temps qui s'est écoulé depuis le premier *bill*, ou représenter des amendements qui ont été introduits par la Chambre des Lords dans le premier *bill* pendant la session précédente.

Mais la Chambre des Communes, si elle le juge à propos, lorsqu'un tel *bill* passe par cette Chambre durant la seconde ou la troisième session, peut suggérer tout autre amendement, sans insérer cet amendement dans le *bill*, et tout amendement ainsi suggéré sera

considéré par la Chambre des Lords et, s'il est accepté par cette Chambre, il sera traité comme un amendement fait par la Chambre des Lords et accepté par la Chambre des Communes; mais l'exercice de ce pouvoir par la Chambre des Communes n'affectera en rien l'application de cette section (3) dans le cas où le *bill* serait rejeté par la Chambre des Lords.

La clause III, qui suit, s'applique à la fois aux *Money bills* et aux autres.

Clause III. Tout certificat du *Speaker* de la Chambre des Communes donné en exécution de cet *Act* sera péremptoire à tous égards et ne pourra être mis en question dans aucune Cour de justice.

C'est, on le voit, un *veto* purement suspensif, qui est ici proposé pour la Chambre des Lords, un *veto* suspensif analogue à celui qu'accordait au roi notre constitution de 1791. La durée de ce *veto* est à peu près la même de part et d'autre. D'après la Constitution de 1791, il était épuisé lorsque le même projet de loi avait été voté par trois législatures successives. La législature était alors de deux ans; mais, si le premier vote avait lieu à la fin de la première législature et le dernier au début de la troisième, la durée du *veto* pouvait être moindre que trois ans. D'après le *Veto Bill,* pour vaincre l'opposition des Lords le *bill* doit être voté dans trois sessions successives par la Chambre des Communes : en tout cas il faut que deux années s'écoulent avant la solution définitive.

La Chambre des Lords ne perdrait pas seulement son *veto* absolu, mais aussi, en partie, son droit d'amendement. Elle ne pourrait faire que des amendements acceptables par la Chambre des Communes, les autres étant considérés comme un rejet pur et simple. Mais il ne semble pas que le *bill* détermine quels amendements seront considérés comme inacceptables; les pouvoirs d'appréciation du *Speaker* des Communes ne sont pas formellement étendus à cette

question. Il est au contraire compétent pour attester l'identité du *bill* qui revient après une opposition des Lords. Remarquons, que la Chambre des Communes, même quand le *veto* des Lords serait épuisé légalement, pourrait encore leur renvoyer, si elle le trouvait bon, un *bill* qu'ils auraient rejeté pour la troisième fois.

On conçoit que dans le débat sur les *Veto resolutions* ces propositions aient été vivement discutées. On a dit que c'était en réalité établir le système d'une Chambre unique. On a dit aussi que c'était faire du premier ministre, ou tout au moins du Cabinet, le juge d'appel des décisions graves prises par la Chambre des Lords : il dépendrait en réalité de lui seul, de maintenir le *bill* voté par les Communes ou de céder et faire droit, en tout ou en partie, aux objections formulées par la Chambre des Lords. Celle-ci, dans ce système, deviendrait bien faible et serait profondément abaissée.

Le Cabinet Asquith protesta énergiquement. Il se déclara fermement attaché au système des deux Chambres. Il croit une seconde Chambre nécessaire, mais seulement comme Chambre de revision, pour réparer les erreurs commises dans la rédaction des *bills;* elle aurait aussi pour mission, en cas d'entraînement dangereux emportant la Chambre des Communes, d'arrêter momentanément les mesures et de donner aux députés et au pays le temps de la réflexion. C'est M. Birrel qui a peut-être le plus nettement exprimé cette idée, et il a ajouté qu'une telle Chambre Haute aurait une puissance très réelle : « L'histoire entière de la Constitution est celle des empiètements ou de l'absorption par cette Chambre (des Communes) des pouvoirs qu'elle possède à cette heure. Nous n'allons pas, maintenant que nous avons tout obtenu, rendre le tout à la vieille Chambre des Lords ou à toute autre nouvelle Chambre qui dans la suite pourra — et j'espère qu'elle le pourra — arriver à l'existence par le vote plein de la démocratie. Lorsque vous en

arriverez à la seconde résolution, je crois qu'elle aura l'effet de renforcer la seconde Chambre, en tant qu'assemblée de discussion (*debating*) et en tant qu'assemblée consultative, et qu'elle accroîtra énormément ses pouvoirs d'assemblée de conseil et, dans un grand nombre des cas, son pouvoir d'imposer un délai : Et à une telle assemblée j'exprime mon profond respect... Un délai de six mois c'est presque tout ce qu'il nous faut dans un pays comme celui-ci. Deux ans ! Ce sera un bon *bill* que celui qui résistera aux critiques de deux ans (1). »

Cet affaiblissement de la Chambre des Lords ne s'écarterait pas beaucoup de la définition qu'avant le conflit, certains donnaient de ses pouvoirs. « Les fonctions constitutionnelles des Pairs, écrivait encore M. Sidney Low en 1906, sont trop bien comprises pour qu'il soit besoin de les décrire. Le caractère limité et suspensif de leur *veto* est admis par tout le monde, et particulièrement par eux-mêmes. Si le système « de freins et de contrepoids » est destiné à sauver un pays des excès de la violence démocratique, la Chambre des Lords réalise très imparfaitement son objet (2). »

Il y a d'ailleurs une part de vérité dans les observations d'après lesquelles la Chambre des Lords, dans le nouveau système, pourrait acquérir une autorité morale nouvelle et puissante ; le caractère désinteressé de ses avis ne pourrait plus guère être contesté. Mais on ne peut contester que son autorité légale serait profondément atteinte ; elle ne la conserverait guère que pour les amendements qui ne toucheraient pas aux principes mêmes du *bill;* alors, jusqu'à parfait accord des deux Chambres, le débat se continuerait. Nous avons bien connu, en France, une seconde Chambre, qui n'avait ni le droit d'initiative, ni le droit d'amendement ;

(1) Chambre des Communes, 30 mars 1910. *Standard* du 31.
(2) *The governance of England,* p. 222.

c'était le Conseil des Anciens de la Constitution de l'an III, qui ne pouvait qu'accepter ou rejeter en bloc les projets émanés du Conseil des Cinq Cents et votés par celui-ci. Mais pour en trouver une qui, quant aux lois ordinaires, eût la condition qu'on veut faire à la Chambre des Lords, il faut descendre jusqu'au Sénat du second Empire tel que le réglementait le sénatus-consulte du 14 mars 1867. L'article 26, après avoir indiqué dans ses §§ 1 et 2, les lois à la promulgation desquelles le Sénat pouvait s'opposer comme étant inconstitutionnelles, ajoutait : « Le Sénat peut en outre, avant de se prononcer sur la promulgation d'une loi, décider, par une résolution motivée, que cette loi sera soumise à une nouvelle délibération du Corps législatif. — Cette nouvelle délibération n'aura lieu que dans une session suivante, à moins que le Sénat n'ait reconnu qu'il y a urgence. — Lorsque, dans une seconde délibération, le Corps législatif a adopté la loi sans changement, le Sénat, saisi de nouveau, délibère uniquement sur la question de savoir s'il s'oppose, ou non, à la promulgation de la loi conformément aux n°s 1 et 2 du présent article », c'est-à-dire pour cause d'inconstitutionnalité.

Par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 ces pouvoirs étaient étendus : le Sénat recevait le droit de *veto* absolu; un succédané du droit d'amendement lui était même accordé. L'article 5 portait en effet : « Le Sénat peut, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, décider qu'elle sera renvoyée à une seconde délibération du Corps législatif. — Il peut, dans tous les cas, s'opposer à la promulgation de la loi. — La loi à la promulgation de laquelle le Sénat s'est opposé ne peut être présentée de nouveau au Corps législatif dans la même session. » Enfin la Constitution de 1870, *fixant la Constitution de l'Empire* et ratifiée par le plébiscite du 8 mai 1870, donnait au Sénat, comme au Corps législatif, la plénitude du pouvoir législatif; il disait de l'un comme

de l'autre qu'il discutait et votait les projets de loi (articles 30 et 33).

Si les principes contenus dans la seconde série des *Veto resolutions* ont été ardemment contestés à la Chambre des Communes, l'opposition ne s'est pas bornée là. Elle a voulu, subsidiairement et tout au moins, en limiter l'application et la portée. Celle-ci est en effet plus formidable en Angleterre qu'elle ne le serait ailleurs. Étant donné que les Anglais n'admettent pas la distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires, c'est la Constitution même, la Constitution tout entière, qui serait presque à la discrétion de la majorité de la Chambre des Communes, comme M. Balfour l'a fait observer avec beaucoup de force. Aussi, par une série d'amendements, l'opposition s'est-elle efforcée de maintenir pour diverses catégories de *bills* l'ancien pouvoir, le *veto* absolu de la Chambre des Lords. Ainsi furent proposés des amendements pour exclure de la résolution « les *bills* affectant la durée d'un Parlement, les *bills* affectant la *franchise parlementaire* (*parliamentary franchises*), c'est-à-dire établissant un collège électoral ou modifiant le droit de vote, les *bills* affectant les prérogatives, droits et pouvoirs de la Couronne, enfin les *bills* pour la délégation de pouvoirs administratifs ou législatifs à des Parlements subordonnés dans l'étendue du Royaume Uni, ce qui visait le *Home Rule*. Aucun de ces amendements n'a été adopté.

VI

Ces restrictions, cette évolution vers l'abaissement, ces attaques dernières, n'avaient été rendues possibles que par la composition traditionnelle de la Chambre des Lords, par le principe héréditaire sur lequel elle repose, par son

caractère non représentatif. Si elle était réformée, reconstruite, mise en harmonie suffisante avec le principe démocratique, elle pourrait légitimement prétendre à des pouvoirs accrus; elle aurait alors véritablement une renaissance.

C'est ce qu'exprime très nettement le préambule même du *Veto Bill*. Il présente le régime qu'il organise comme provisoire, en attendant que la Chambre des Lords ait été réformée.

« Vu qu'il est expédient que provision soit faite pour régler les relations entre les deux Chambres du Parlement;

Et vu que l'intention est de substituer à la Chambre des Lords, telle qu'elle existe actuellement, une seconde Chambre constituée sur une base populaire et non plus héréditaire, mais qu'une telle substitution ne peut pas être immédiatement réalisée;

Vu que provision devra être faite dans la suite par le Parlement, par une mesure affectant une telle substitution et ayant pour but de limiter et de définir les pouvoirs de la nouvelle seconde Chambre; mais qu'il est expédient de faire une semblable provision, telle qu'elle apparaît dans cet *Act*, pour restreindre les pouvoirs existants de la Chambre des Lords. »

La même pensée a inspiré les résolutions de Lord Rosebery, dont nous avons parlé au début de cette étude. Mais là elle s'est montrée immédiatement active; c'est le moyen par lequel on espère conserver intacts à la Chambre Haute sa force et ses droits actuels.

La première série de ces résolutions a été seule discutée par la Chambre des Lords; cependant les points essentiels de la réforme proposée ont été abordés. L'introduction, même partielle, de l'élément électif n'y était pas expressément formulée; mais cette question se posait dans tous les esprits, et elle a fait presque le fond de la discussion.

Les principales idées présentées dans le rapport du *Select Committee* ont trouvé, semble-t-il, bon accueil dans la

Chambre des Lords. La croissance démesurée de cette assemblée est condamnée de tous. Lord Courtney « a suggéré que la Chambre des Pairs comprît un nombre de membres qui dépassât aussi peu que possible le chiffre de 200 » (1). Le professeur Dicey, dans un remarquable article du *Times* propose de son côté, de réduire à 300 « non le nombre des Pairs mais celui des Lords ayant droit de prendre part à la législation. A l'heure présente, dit-il, le nombre des membres à qui est due la haute réputation de la Chambre ne dépasse pas probablement 150 (2) ». Cependant Lord Lansdowne paraît estimer que, constitutionnellement, il n'est point possible de dépouiller un pair de son privilège, s'il n'y renonce volontairement. Il faudrait donc le consentement individuel de tous les Pairs qui ne seraient plus appelés à siéger ; mais le noble marquis est persuadé qu'ils feraient ce sacrifice et, en effet, dans le débat à la Chambre des Lords, un certain nombre de ces déshérités futurs, imitant en petit notre nuit du 4 août, sont venus en quelque sorte apporter par avance leur adhésion.

Le système qui consiste à faire élire par les pairs héréditaires, pour chaque Parlement, un certain nombre d'entre eux, qui auraient seuls le droit de siéger et représenteraient les autres, a été également bien accueilli, ainsi que la nomination de pairs viagers. Enfin la classe des Pairs admis à siéger par cela seul qu'ils ont rempli des fonctions publiques importantes reçoit un appui général (3). Voici en particulier ce qu'a dit Lord Lansdowne sur ces divers points :

« J'exprimerai la ferme espérance que dans tout nouveau

(1) Chambre des Lords, 17 mars 1910.

(2) *The french Senate and the House of Lords*, dans le *Times* du 14 mars 1910, p. 9.

(3) Sur ces divers points voir ma communication du 28 août 1909, *La réforme de la Chambre des Lords. Séances et travaux de l'Académie*, t. LXXII, p. 473, s.

plan il sera pourvu à ce qu'une portion considérable de la chambre réformée soit élue par les Pairs héréditaires eux-mêmes... J'adhère à ce qui a été dit sur ce qu'il y a de bien fondé à établir qu'un certain nombre de Lords du Parlement tiendraient leur siège de ce que nous appelons communément la qualification; mais je suis obligé d'ajouter que nous nous trouvons là en face d'un des problèmes les plus difficiles que nous ayons à aborder, je veux dire l'établissement d'une liste adéquate des qualifications. Plus vous avancez, plus le problème devient embrouillé. La liste ne devrait pas être trop longue, et ne devrait comprendre que ceux dont les antécédents rendent parfaitement clair qu'il n'y a pas lieu de les soumettre au jugement de leurs frères du *peerage*... J'ai toujours été l'avocat des pairies viagères. Je n'ai jamais été capable de comprendre, quand il s'agit de récompenser un homme en lui conférant la pairie, pourquoi il serait nécessaire d'anoblir les descendants de ce pair dans la suite des temps. »

Mais le point le plus important sans conteste serait d'introduire dans la Chambre des Lords des hommes pris au dehors qui, périodiquement, apporteraient d'une manière plus sûre l'expression des idées et de la volonté nationales. Tous le reconnaissent et Lord Lansdowne a particulièrement insisté sur ce point : « Quant à la manière dont la Chambre peut être renforcée par des additions venues du dehors, je suis profondément convaincu que, si quelque proposition de cette nature ne trouve pas place dans notre plan de réforme, il est réellement de peu d'utilité de continuer à discuter la matière. Mais il y aura une large divergence d'opinion, soit quant à la source où sera puisé ce que le noble comte (Lord Rosebery) appelait un courant d'air frais, soit quant au volume de ce courant. » L'orateur indiquait bien une voie à suivre, mais dans des termes un peu vagues : « Il n'y a pas moins que le quart des Pairs actuels qui doivent leur présence, non à ce qu'on

appelle l'accident de la naissance, mais à d'autres considérations. Ne serait-il pas possible de renforcer cet élément non héréditaire ? Maintenant la nomination des Pairs dépend uniquement de S. M. le roi sur l'avis de ses ministres. Pourquoi serait-il impossible que cette prérogative fût exercée à l'avenir d'après un plan bien formé, dans le but d'introduire dans cette Chambre, de temps en temps, un nombre de membres qui pourraient représenter d'une manière adéquate cette nuance particulière de l'opinion politique qui se trouve, à ce moment, n'être pas représentée d'une manière adéquate dans la Chambre ? Y a-t-il aucune raison pour que les ministres du jour n'aient pas de pleines opportunités pour donner au souverain l'avis de créer des Pairs et aussi pour présenter (*nominate*) ces personnes comme Pairs du Parlement (1)? » Ces présentations, qui émaneraient du Ministère seraient sans doute au fond les présentations de la majorité de la Chambre des Communes : telle est probablement l'idée de Lord Lansdowne.

Mais il faut aller plus loin. La présentation, même formelle, ne serait pas assez ; c'est l'élection proprement dite qui est nécessaire. Tout le monde le sent. Mais c'est là que les véritables difficultés commencent. Rendre totalement élective à temps la Chambre des Lords, quel que fût le système électoral, ce serait la détruire, et changer profondément la Constitution anglaise. C'est une transformation qui ne trouve guère de partisans ; bien que les Libéraux semblent la proposer, ils reculeraient sans doute eux-mêmes devant elle, et nous en relèverons plus loin les motifs. Non seulement ce serait rompre avec toutes les traditions ; mais encore ce serait créer à la Chambre des Communes une concurrence, qui changerait totalement l'équilibre de la Constitution. C'est donc une assemblée,

(1) Chambre des Lords, 17 mars 1910, *Standard* du 18.

seulement élective pour partie, même pour une partie secondaire, à laquelle on paraît songer. Mais en ce sens des suggestions pressantes ont été faites.

Lord Rosebery a invoqué l'exemple des États-Unis, de la France, et des Chambres Hautes des colonies anglaises où fonctionne le gouvernement parlementaire (1). C'est même notre Sénat, sur lequel l'attention s'est surtout portée, et, c'est un grand honneur pour nous, il a eu pour admirateur le professeur Dicey, dans les articles du *Times* que j'ai cités déjà.

C'est même là une leçon de choses excellente. Le Sénat français, en effet, dans les débats de 1875, a été construit d'une manière quelque peu hâtive et sans qu'une vue d'ensemble se soit d'abord dégagée. Les éléments constitutifs en ont été fournis par des amendements divers successivement adoptés, après l'échec des propositions apportées par la commission des Trente. Il se trouve pourtant répondre aux besoins de notre République et sa réputation, comme son influence, n'ont fait que grandir.

On propose donc, sur ce modèle, de faire élire à temps une portion des Lords du Parlement par les corps administratifs et municipaux, électifs eux-mêmes. M. Dicey propose un collège électoral « composé d'hommes tels que les membres du Parlement (Chambre des Communes) pour chaque comté, ou tels que les membres d'un Conseil de comté (*County Council*), qui eux-mêmes ont été élus membres du Parlement ou conseillers de comté par la masse des électeurs, qui les a déjà choisis pour remplir des charges aussi importantes que celle de conseiller de comté, par exemple (2) ». Il est vrai que l'éminent écrivain tempère sa proposition par une autre fort ingénieuse, qui a pour but d'adoucir la transition et de relier l'avenir

(1) Chambre des Lords, 14 mars 1910, *Standard* du 15.

(2) Le *Times* du 15 mars 1910.

au passé : « Bien que, dit-il, beaucoup de mes lecteurs puissent condamner cette idée, le collège électoral, chargé d'élire des personnes pour exercer le pouvoir législatif dans la Chambre des Lords pourraient, avec profit pour le pays, être obligées de choisir ces membres de la Chambre dans le *Peerage* du Royaume Uni. Dans le corps considérable des pairs existants, il y a nombre d'hommes sur lesquels pourrait se porter le choix du collège électoral. »

D'autres ont proposé plus simplement de faire élire ces membres par la Chambre des Communes ou, tout au moins, de les faire présenter par elle à la Couronne. C'est ce qu'a proposé lord Courtney : « Au commencement de chaque Parlement, la Chambre des Communes aurait le droit de présenter (*nominate*), cinquante personnes élues par un mode de représentation proportionnelle, de telle sorte que chaque section des Communes aurait sa part. Ces cinquante personnes seraient convoquées en qualité de pairs à deux Parlements. Il y aurait toujours ainsi cent personnes introduites (1). »

Mais à la Chambre des Lords le principe électif, même partiellement appliqué, a rencontré de fortes objections.

Elles viennent, soit du caractère disparate qu'il donnerait à l'assemblée, soit du danger qu'il y aurait à ce qu'il fît la tache d'huile, de manière à l'envahir tout entière, étant le principe le plus fort.

Le duc de Marlborough a déclaré « qu'il était opposé à l'emploi du rouage des *County Councils* pour élire des membres à cette assemblée. Il craignait qu'au lieu de consacrer toute leur attention aux devoirs du gouvernement local, les *County Councilores* fussent influencés par des considérations politiques... Il doutait beaucoup qu'il fût possible de combiner le principe héréditaire et le principe

(1) Chambre des Lords, 17 mars 1910, *Standard* du 18.

électif. Il croyait que la combinaison était destinée à se disloquer et ils seraient conduits à la conclusion absolument logique de faire une assemblée élective sur la base d'un large électorat. Ils la sortiraient d'une atmosphère aristocratique pour la plonger dans une atmosphère bureaucratique et ploutocratique, et il ne savait pas si la démocratie gagnerait au change (1) ».

Le comte Cawdor a également invité les Lords à « considérer avec le plus grand soin l'incompétence de ceux qui seraient introduits du dehors. S'ils étaient soumis à l'élection comme les membres ordinaires du Parlement, comment serait-il possible de dire qu'ils auraient la saine indépendance des pairs héréditaires ? Et comment allaient-ils se garder contre le grave danger de mettre sur pied ce qu'on peut pratiquement appeler deux Chambres des Communes ? Il doit y avoir ou une Chambre forte basée sur le principe héréditaire ou une Chambre forte basée sur le principe électif » (2).

Le marquis de Lansdowne a présenté plus au long des objections semblables : « En premier lieu, a-t-il dit, est-il tout à fait clair que, par des élections indirectes de cette espèce, nous ferions beaucoup pour redresser cette disparité de nombre (entre les deux partis) ? Il me semble probable que vos membres élus ne représenteraient pas, en aucune façon, un seul parti politique. Ils pourraient être également partagés, auquel cas la disparité resterait aussi fâcheuse qu'auparavant. Puis, je suggère que nous devons y réfléchir très soigneusement avant d'introduire dans les affaires de ces grandes municipalités un élément politique que beaucoup de nous désirent éviter... J'ai aussi quelque appréhension quant à la possibilité de faire fonctionner de concert un système basé

(1) Chambre des Lords, 16 mars 1910, *Standard* du 17.
(2) Chambre des Lords, 14 mars 1910, *Standard* du 15.

en partie sur le principe héréditaire et, en partie, sur l'élection. Je ne suis pas convaincu que les deux systèmes marcheraient d'accord et opéreraient sans frottement côte à côte... Je ne désire pas pousser ces objections trop loin. Tout ce que je suggère, dans cette discussion, qui est nécessairement une discussion préliminaire, c'est qu'il est des points que nous devrons aborder et regarder en face avant d'arriver à une conclusion (1). »

A l'objection la plus forte peut-être, celle tirée du caractère disparate qu'aurait une assemblée composée d'éléments hétérogènes, on pourrait répondre par l'exemple des Sénats qui existent aujourd'hui dans plusieurs pays et dont les membres sont les uns sénateurs de droit, les autres nommés à titre viager par le monarque, les autres enfin élus à temps par divers collèges électoraux. Mais, outre que généralement le principe héréditaire ne joue aucun rôle dans leur composition, ces Chambres Hautes n'ont guère conquis force et réputation, et l'on ne saurait donner pour modèle à une nouvelle Chambre des Lords le Sénat espagnol, par exemple.

M. Asquith a saisi l'occasion de signaler le caractère composite et peu précis de ces propositions. Dans un discours prononcé au *Town Hall* d'Oxford, le 18 mars 1910, parlant du débat sur les résolutions Rosebery à la Chambre des Lords, il disait : « Sommes-nous appelés à voir une dilution de ce précieux principe héréditaire et une infusion dans ce vénérable organisme de quantités non définies de quelque élément jusqu'ici indéterminé et indéterminable ? Lorsque vous en arrivez aux suggestions pratiques, qui ont été produites, vous vous trouvez dans un chaos dialectique. Jusqu'à quel point le principe héréditaire doit-il être maintenu ? Dans quelle mesure l'élément électif doit-il être admis ? La Chambre doit-elle être réduite au nombre ? Ses

(1) Chambre des Lords, 17 mars 1910, *Standard* du 18.

pouvoirs doivent-ils être restreints ? Doit-elle être simplement une Chambre de révision, ou doit-elle être ce que de plus en plus elle a prétendu être ces dernières années, une autorité coordonnée et même suprême ? Toutes ces choses sont laissées dans l'indistincte confusion d'une hypothèse nébuleuse. »

A cela le premier Ministre opposait la netteté apparente de la thèse dominante chez les Libéraux, celle d'une seconde Chambre véritablement représentative, c'est-à-dire, sans doute, totalement élective : « Une seule chose émerge clairement, c'est que cette vieille construction doit être déguisée par un badigeon de lait de chaux démocratique. Nous disons, au contraire, que, si elle doit réellement rendre les services qu'on attend d'une seconde Chambre, elle doit être reconstruite sur une base démocratique (1). » M. Birrel disait à son tour ! « Le premier Ministre a fait entendre très clairement que la seconde Chambre qu'il désire aura à prendre un autre nom et devra dériver son autorité d'autres sources d'inspiration (2). »

Que telle soit cependant la pensée commune et sincère du parti libéral, c'est ce dont il est permis de douter. D'un côté, ses fractions les plus avancées, le *Labour party*, beaucoup de radicaux, désirent non la régénération, mais la suppression de la Chambre des Lords, étant nettement partisans d'une Chambre unique. M. Dalziel a même déclaré « que la question de la réforme de la Chambre des Lords n'avait pas été l'une des *issues* à la dernière élection ; la question du *veto* était une politique par elle-même. Il n'y avait pas de mandat pour opérer la réforme et certains membres du gouvernement agissaient en dehors de tout mandat donné, soit par le parti libéral, soit par le pays, en s'efforçant d'engager l'avenir du parti en ce qui concerne cette réforme ».

(1) *Standard* du 19 mars 1910.
(2) Chambre des Communes 30 mars 1910, *Standard* du 31.

Même les libéraux qui tiennent vraiment pour le système des deux Chambres, hésiteraient sûrement devant une pareille transformation. L'introduction du principe électif donnerait sûrement une force nouvelle à la Chambre des Lords, sans y assurer peut-être l'exacte représentation des partis. Ne pourrait-on pas s'attendre à ce qu'elle cherchât alors à reconquérir des droits qu'elle avait perdus sous son ancienne forme ? C'est ce que Lord Crewe, le *leader* ministériel à la Chambre des Lords, disait dans le débat soulevé par Lord Rosebery : « N'a-t-on pas senti que toute réforme considérable de la Chambre de vos Seigneuries doit détruire, ou, du moins, affaiblir au plus haut degré, l'entente non écrite qui s'est établie entre cette Chambre et l'autre ? Je ne puis m'empêcher de penser que c'est la conscience de ce fait qui a empêché les gens de réformer la Chambre des Lords. En face d'un affaiblissement de ce genre, la Chambre des Communes dira : Que vont devenir les privilèges auxquels nous prétendons spécialement ? » L'éminent homme d'État constatait aussi que l'Angleterre vit sous le gouvernement de parti, et que sont chimériques les vœux de Lord Rosebery et de quelques autres qui voudraient écarter ce système. Il se demandait en même temps si une Chambre des Lords, réformée selon les propositions de Lord Rosebery, s'adapterait exactement au jeu du gouvernement parlementaire : « Lord Curzon exprimait le regret qu'aucun mécanisme n'ait été trouvé, par lequel le parti libéral, lorsqu'il aurait une grande prédominance dans les Communes, aurait une répercussion adéquate dans cette Chambre et il ajoutait que tout plan par lequel le parti libéral serait assuré de cette répercussion serait appuyé par l'opposition. Mais cette déclaration fut accueillie par l'opposition avec un silence lugubre. Je ne me souviens pas d'avoir jamais vu, même dans un lieu consacré au culte, autant de *gentlemen* silencieux que ceux de l'opposition lorsque cela fut dit. La question est celle-ci : allez-vous essayer, et si vous le tentez,

vous croyez-vous capables de tourner cette Chambre en une seconde Chambre dont l'action sur un sujet donné puisse être prévue d'une façon précise, comme elle l'est à présent ? (1). »

Il est certain que le gouvernement actuel ne veut pas d'une seconde Chambre égale en pouvoir et en attributions à la Chambre des Communes ; il semble disposé à lui refuser cette égalité même si cette seconde Chambre était totalement élective. M. Asquith l'a déclaré en introduisant les Résolutions : « Je ne pense pas que mes collègues et mes amis désirent une seconde Chambre qui puisse être définie comme coordonnée à la Chambre des Communes. Nous ne désirons pas en avoir une qui puisse prétendre entrer en concurrence avec cette Chambre sur un pied d'égalité, comme l'organe autorisé de l'opinion publique et de la volonté nationale. Nous désirons voir maintenir dans son intégrité la prédominance de cette Chambre dans la législation, tandis que la Chambre des Lords pourra exercer les utiles fonctions quant à l'examen, à la révision et au délai, qui sont compatibles avec la prédominance de la Chambre des Communes (2). »

Jamais les Libéraux n'admettront que la Chambre des Lords puisse, comme les Communes, décider du sort des Ministères. C'est ce qu'a dit très nettement M. Haldane, secrétaire d'État pour la guerre : « Quelle serait la position d'un ministre placé à la tête d'un département administratif, s'il avait à prendre en considération un autre bureau de directeurs que la Chambre des Communes ? Le Ministère est une sorte de commission nommée par la majorité d'une Chambre des Communes nouvellement élue ; cette majorité le met au pouvoir et l'en fait descendre. Les Ministres relèvent de cette Chambre seule, quant aux vues

(1) Chambre des Lords, 17 mars 1910, *Standard* du 18.

(2) Chambre des Communes, 29 mars 1910, *Standard* du 30.

finales sur la manière dont ils conduisent les affaires et la Chambre a prescrit des règles très précises non seulement quant à la manière dont leur sont fournis les fonds nécessaires pour le fonctionnement de leurs départements, mais aussi pour les restreindre quant à l'usage de ces fonds. Supposez qu'une autre autorité ait le droit de dire si ces fonds seront ou non fournis, comment un ministre quelconque pourrait-il mener les affaires? « Personne ne peut servir deux maîtres ». Aucun fondé de pouvoir (*agent*) ne peut avoir affaire à deux bureaux de directeurs pour signer ses chèques. Il est essentiel pour notre Constitution que les Ministres dépendent de la Chambre des Communes pour l'octroi des fonds et dans l'imposition qui fournit ces fonds (1). » M. Birrel n'a pas été moins affirmatif sur la question financière : « En ce qui concerne la résolution sur les finances, je suis parfaitement certain qu'il n'y a aucun espoir de compromis entre les parties sur cette question. Cette Chambre, et cette Chambre seule, doit conserver le droit d'arranger les impôts et de voter les fonds. Admettre quelque chose de moins serait livrer la position que, par empiétement si vous voulez, mais par l'usage, nous avons conquise, que neuf hommes sur dix pensaient que nous possédions en toute sûreté jusqu'à l'action entreprise l'autre jour par la Chambre des Lords. Sur ce point je suis parfaitement persuadé que, quoi que vous fassiez de la Chambre des Lords, soit que vous la renforciez par l'introduction de ministres non conformistes ou de conseillers de comté, soit que vous adoptiez la proposition plus drastique d'abolir la Chambre des Lords, jamais en fin de compte le peuple de ce pays n'admettra qu'une seconde Chambre, de quelque manière qu'elle soit constituée, affirme et maintienne son pouvoir de diriger les propositions financières du jour (2). »

(1) Chambre des Communes, 6 avril 1910, *Standard* du 7.
(2) Chambre des Communes, 30 mars 1910, *Standard* du 31.

Chose notable, sur ce point les conservateurs de la Chambre Haute semblent être d'accord avec les Libéraux, tout au moins en ce qui concerne l'exercice de la responsabilité ministérielle. Nous avons cité plus haut un passage du discours de Lord Cawdor, dans lequel il protestait contre l'idée de créer deux Chambres des Communes, et voici comment s'exprimait Lord Curzon dans le grand discours qu'il a prononcé et qui a fait une si profonde impression. « Arrivant à examiner la question des Pairs élus, Lord Curzon dit qu'il n'avait aucune sympathie pour l'idée d'une seconde Chambre purement élective; il espérait que leurs Seigneuries n'auraient rien à faire avec elle. Ils n'avaient pas besoin d'avoir deux rois parlementaires de Brentford dans ce pays. Pourtant le principe électif était digne de considération, comme base d'une certaine proportion de la chambre réformée (1). »

Les plans de Lord Rosebery éveillent encore l'inquiétude et la résistance des Libéraux par un autre trait. Ils tendent en effet, comme tous ceux du même genre, à limiter le nombre des Lords du Parlement, à un chiffre préfixe, sinon à restreindre le droit traditionnel de la Couronne de créer des Pairs en nombre indéfini. La création d'un nombre voulu de pairs, choisis dans le parti approprié, est en effet le moyen classique — en théorie du moins — pour vaincre la résistance de la Chambre des Lords à une mesure donnée, en en changeant la majorité. C'est un expédient qui est entré relativement tard dans le droit constitutionnel de l'Angleterre. Lorsqu'il eut été employé pour la première et unique fois en 1712, pour enlever la majorité au parti whig et faire cesser ainsi l'opposition que le traité d'Utrecht rencontrait dans la Chambre des Lords (2), il

(1) Chambre des Lords, 16 mars 1910, *Standard* du 17.

(2) Voir mes *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 5e édit., p. 150.

fut plutôt blâmé et l'on paraît y avoir vu alors ce que, dans d'autres matières, nous appelons aujourd'hui un *détournement de pouvoir*. Blakstone paraît encore exprimer à peu près la même idée (1), qui fut plus d'une fois formulée chez nous à l'occasion des *fournées de Pairs* de notre monarchie constitutionnelle. En fait ce procédé n'a été employé qu'une fois en Angleterre, et, comme on va le voir, la portée de ce précédent est aujourd'hui contestée. On pouvait se demander même si cette prérogative de la Couronne n'était pas tombée en désuétude. En l'admettant comme toujours vivante, une grave question se pose : Comme les autres prérogatives de la Couronne aurait-elle cessé d'être un droit personnel du souverain, supposant la libre détermination de celui-ci, et devrait-elle être exercée nécessairement conformément à l'avis d'un ministère soutenu par la majorité de la Chambre des Communes ?

Dans la crise actuelle les Libéraux ont fait fond sur cette prérogative de la Couronne. Ils comptaient peut-être sur elle pour vaincre la résistance des Lords contre le *Veto Bill*, sinon dès qu'il leur aurait été présenté, au moins si de nouvelles élections générales, provoquées par le refus des Lords, avaient donné de nouveau la majorité au parti libéral. Lord Crewe disait, le 17 mars 1910 à la Chambre des Lords, parlant des plans de réforme : « Tous ces plans sont calculés en vue de limiter la prérogative de la Couronne pour la création de nouveaux Pairs, que tous ceux qui écrivent sur la Constitution déclarent être le seul frein à la suprématie sans contrôle de la Chambre des Lords (2). »

Le 29 mars 1910 M. Asquith disait à la Chambre des Communes : « Le conflit entre les deux Chambres peut, naturellement et toujours, être écarté pour un temps par l'exercice, de la part de la Couronne, de la prérogative de

(1) *Commentaries*, l. I, ch. II, n° 2, t. I, p. 157.
(2) *Standard* du 18.

la dissolution. Si c'était le seul moyen d'y échapper, nous serions obligés d'admettre que, dans les circonstances constitutionnelles actuelles, la Chambre des Lords, qui est elle-même indissoluble, peut, quand il lui plaît, faire appel à une élection générale. Mais notre Constitution, bien qu'elle ne soit pas parfaite, n'est pas aussi ébranchée que cela (*lopsided*). Le remède qui consiste dans la dissolution ne peut pas évidemment s'appliquer à la Chambre des Lords. Mais la Constitution a fourni des moyens par lesquels la Chambre des Lords, si elle persiste dans son entêtement à ne pas donner effet à la volonté du peuple, exprimée par ses représentants, peut être mise à la raison, et c'est l'exercice par la Couronne d'une autre de ses prérogatives, la création de nouveaux Pairs. C'est une prérogative, j'en conviens, qui a été rarement exercée ou qu'on ait menacée d'employer. — *Lord H. Cecil* (de l'Université d'Oxford). Le très honorable *gentleman* peut-il dire quand la menace en a été faite. — *M. Asquith.* Si le noble Lord veut avoir quelque patience, j'examinerai ce point très exactement. Je disais que c'est une prérogative qui a été rarement exercée. Conteste-t-il cela? — *Lord H. Cecil.* Elle n'a jamais été exercée. »

M. Asquith appuie alors sa thèse sur des citations empruntées aux auteurs qui jouissent de la plus grande autorité. Après avoir cité un passage topique de l'*Histoire Constitutionnelle* de Sir Erskine May, il continue : « Le professeur Dicey, dans son *Introduction à l'étude du droit constitutionnel,* après avoir parlé de l'entente ou habitude conformément à laquelle on s'attend à ce que la Chambre des Lords, dans les grandes controverses politiques, à un point ou à un autre, laisse le champ libre à la Chambre des Communes, en vient à parler de cette prérogative qui, bien que de naissance relativement récente, forme un article essentiel de la moderne éthique constitutionnelle — le noble Lord a-t-il noté cela? — en vertu duquel, dans le

cas où les Pairs refuseraient définitivement d'acquiescer aux résolutions dela Chambre Basse, on attend de la Couronne qu'elle annule la résistance des Lords par la création de nouveaux Pairs. »

Le premier ministre concluait ainsi : « En face de ces autorités, il serait difficile de maintenir que ce n'est pas là une partie intégrale et essentielle de notre pratique constitutionnelle. En vérité s'il n'en était pas ainsi il n'y aurait aucun moyen de sortir de *l'impasse* constitutionnelle, si ce n'est la force armée ou la révolution (1). »

Lorsque les *Veto resolutions* eurent été votées, M. Asquith, le 14 avril 1910, déclara aux Communes que, s'il était nécessaire, les ministres conseilleraient au roi d'user de toutes ses prérogatives. « Au nom du gouvernement, j'ai pensé qu'il était non seulement convenable, mais nécessaire, alors que ces résolutions vont passer sous le contrôle d'autres personnes, de faire connaître à la Chambre et au pays nos intentions futures. Si les Lords n'acceptent pas nos mesures politiques, ou s'ils déclinent de les considérer lorsqu'elles seront formellement présentées à leur Chambre, nous regarderons comme notre devoir de donner notre avis à la Couronne quant aux résolutions qui devraient être prises, si ces mesures doivent recevoir une sanction légale durant ce Parlement. Quels seront les termes précis de cet avis, naturellement, il ne m'appartient pas de le dire maintenant, mais si nous ne sommes pas en position d'assurer qu'effet légal sera donné à ces mesures politiques durant ce Parlement, nous résignerons nos charges ou nous recommanderons une dissolution du Parlement. Et qu'il me soit permis d'ajouter ceci : c'est que, dans aucun cas, nous ne recommanderons une dissolution, si ce n'est à des conditions qui assureront que, dans le nouveau Parlement, la volonté du peuple, telle qu'elle

(1) Chambre des Communes, 29 mars 1910, *Standard* du 30.

aura été formulée aux élections, passera en force de loi (1). »

Il est vrai que, pour être efficace, pour donner aujourd'hui la majorité au parti libéral dans la Chambre des Lords, la *fournée* de Pairs devrait être immense ; il faudrait en créer des centaines et des centaines. C'est ce que relevait M. Balfour, répondant aux paroles du premier Ministre, sans d'ailleurs contester absolument le principe : « Je n'ai point l'intention de dogmatiser sur la Constitution ni de dire qu'aucune circonstance ne peut se présenter à l'imagination de l'homme, dans laquelle ce serait peut-être le devoir du premier Ministre de se rendre auprès du souverain et de lui demander ce qu'on appelle emphatiquement des « garanties », ce qui, je crois, traduit en anglais courant, signifie la nomination de 500 *gentlemen,* impropres à cet emploi, aux honneurs de la pairie (2). »

Le gouvernement avait-il reçu du roi Édouard VII quelques assurances, quelques promesses en ce sens ? on l'insinue, mais les journaux unionistes le contestent énergiquement. On lisait dans le *Standard* du 18 juillet dernier : « Nous n'avons qu'à nous référer en passant aux nouvelles inexcusables répandues de tous côtés en ce qui concerne la promesse de *garanties* donnée par le feu Roi, tout simplement un paquet de faussetés bien établies. » On peut constater que dans un banquet, le 24 avril 1910, Lord Halsbury, qui a été *Lord Chancellor* dans les Ministères Salisbury et Balfour, protestait d'avance contre la possibilité de semblables promesses : « Jamais auparavant, disait-il, je n'ai vu un temps où les ministres de la Couronne aient osé parler comme si la Couronne était entre les mains de ceux qui se trouvent être les Ministres de

(1) *Standard* du 14 avril 1910.
(2) *Standard* du 14 avril 1910.

la Couronne à l'heure présente. Le roi n'a absolument aucunes sympathies, aucunes inclinations, et ce que S. M. fait, lorsque parfois on est déraisonnable d'un côté ou de l'autre, c'est de rester dans une position de complète impartialité. Il n'a point de politique de parti. Sa manière de voir est — et chez un souverain constitutionnel elle doit être telle — qu'il est le roi du pays tout entier, et, qu'étant le roi du pays tout entier, il ne penche d'aucun côté (1). »

Les *Veto resolutions* augmenteraient beaucoup la puissance des Communes, comme contrepoids ou compensation, une de ces résolutions propose de raccourcir la durée des pouvoirs des députés. En vertu du *Septennial Act* de 1715 ils sont, depuis bientôt deux siècles, élus pour sept ans, bien que le plus souvent une dissolution amène plus tôt de nouvelles élections. La résolution nº 3 porte « qu'il est utile de limiter la durée d'un Parlement à cinq ans »; et la clause V du *Veto Bill* est ainsi conçue : « Cinq ans seront substitués à sept ans comme le laps de temps fixé pour le *maximum* de durée d'un Parlement sous l'empire du *septennial Act*, 1715. »

Lors de la discussion générale des *Résolutions,* une proposition a été faite à la Chambre des Communes, pour appliquer aux élections des députés le principe de la représentation proportionnelle. Introduite par M. Aneurin-William, la motion a été appuyée par MM. Robertson, Cripps et Sir William Anson. Elle a été adoptée, en tant que vœu, par l'assemblée. Mais M. Burns, président du *Local Government Board,* a fait des réserves au nom du gouvernement. Il a dit que le système électoral anglais présentait des vices particuliers, qu'il fallait d'abord faire disparaître, car la représentation proportionnelle ne ferait que les aggraver. En tant que le principe même de la

(1) *Standard* du 25 avril 1910.

représentation proportionnelle était en jeu, le gouvernement laissait la question ouverte devant la Chambre sans prendre parti ; mais il ne pouvait s'engager, comme on le lui avait demandé, à apporter un *bill* autorisant les autorités municipales à appliquer la représentation proportionnelle dans leurs propres élections (1).

VII

Que résultera-t-il de ce choc d'idées et de passions ? La dernière déclaration de M. Asquith au sujet de la Conférence, sans donner aucune assurance de succès, est plutôt imprégnée d'une certaine confiance. Le parti Unioniste paraît moins confiant. Le *Standard* du 2 août 1910, dans un intéressant article, qui invitait les membres du parti à ne point manquer de se faire inscrire sur les listes électorales, en vue d'élections peut-être prochaines, envisageait une double hypothèse, celle où la conférence n'aboutirait pas et celle où elle aboutirait, et voici comment il présentait cette dernière : « Si l'inattendu arrive et que les délibérations de la Conférence finissent par un règlement de la question constitutionnelle. »

Il y a cependant un signe favorable ; c'est l'admirable attitude de la presse et de l'opinion publique, dans cette grave conjoncture. C'est vraiment une trêve entre les deux partis, comme on le dit couramment là-bas. On attend avec patience et dans le calme. Pas d'indiscrètes discussions de la presse, ni d'un côté ni de l'autre ; pas de discours compromettants. Devant l'Association conservatrice et unioniste de Liverpool, M. Smith disait, le 3 juillet dernier « qu'il ne savait pas si le succès était possible. Ce serait folie d'ignorer que les difficultés qui encombrent la

(1) Chambre des Communes, 30 mars 1910, *Standard* du 31.

route conduisant au succès sont formidables et vraiment prodigieuses. Mais à quoi servirait la science de l'homme d'État, si elle ne pouvait surmonter de grandes difficultés politiques? On devait se rappeler que les difficultés qui assaillent maintenant les huit hommes distingués siégeant à la Conférence, ne sont pas plus formidables que celles qu'affrontèrent les vénérables auteurs de la Constitution américaine, et, du moins, ce n'était pas trop demander à ceux qui disputent d'un côté comme de l'autre, que de conclure une réelle et honnête trève pendant que se discutent les préliminaires d'une paix possible. » Auparavant il avait dit « qu'il ne faisait aucune prédiction quant au résultat de la Conférence, mais qu'il pouvait au moins prétendre que c'était le devoir de tout patriote anglais de retenir sa langue, excepté quand en parlant il pouvait servir les objets que cette Conférence avait à cœur (1) ». Cette trève a été gardée, le mot d'ordre a été observé, jusqu'à ces derniers temps, sauf par quelques voix indisciplinées, radicales ou socialistes (2). Il faut reconnaître que le

(1) *Standard* du 4 juillet 1910.

(2) Par exemple, discours de M. Keir Hardie à Gwain-cae-Gruwen, Swansea Valley, le 4 juillet 1910, *Standard* du 5. Dans le cours de ce mois d'août 1910, plusieurs membres du cabinet ont cependant abordé le sujet brûlant. M. Lloyd George parlant dans le pays de Galles, à Dolwyddelen, à propos du *bill* sur le vote des femmes, disait (*Standard* du 12) : « Songez au nombre de dificultés artificielles que la Constitution de ce pays met sur le chemin de toute mesure de réforme. Vous avez la Chambre des Lords. Certes je n'ai pas à discuter la Chambre des Lords à l'heure présente ; mais en tout cas, c'est un obstacle dans la voie de la réforme ». Plus loin il ajoutait « que, quel que fût le *bill* (sur le vote des femmes), il ne pouvait le comparer, quant à son importance au règlement de la question de la Chambre des Lords ». Le 20 août, à Saltburn, M. Herbert Samuel, *post master general*, prononçait un discours, à propos duquel on lit dans le *Standard* du 22 : « Jusqu'à ce que M. Herbert Samuel ait parlé à Saltburn, samedi, aucun politicien de premier rang, ni d'un côté ni de l'autre, n'avait discuté le but et les chances de la conférence. Convient-il à un membre du cabinet qui a demandé une trève

tempérament anglais est bien fait pour la liberté politique. La maîtrise que le peuple anglais a su garder sur lui-même dans la période des revers du Transvaal a fait l'admiration de tout le monde civilisé, et sa tenue dans la crise actuelle n'est peut-être pas moins admirable.

Mais une transaction est-elle possible entre les deux partis ? L'entente, en effet, ne saurait être autre chose qu'une transaction. M. Smith le disait encore dans le discours cité plus haut : « Il faut reconnaître qu'un compromis dans une grande controverse n'a jamais été obtenu que si les deux parties faisaient des sacrifices substantiels, et, si ces sacrifices étaient offerts généreusement et honnêtement par leurs adversaires, il espérait bien, quant à lui, que le parti conservateur ne resterait pas en arrière de ses adversaires quant à l'esprit de générosité qui, après tout, pourrait faire beaucoup pour toutes les institutions du pays et épargnera peut-être à la Couronne le risque malheureux d'une controverse politique. »

Sur quoi pourrait céder la Chambre des Lords? Il semble qu'elle pourrait renoncer à son droit de *veto* quant aux *Money bills,* dans les conditions où le propose le *Veto Bill.* Cela ne changerait pas beaucoup la condition qui, à cet égard, était la sienne avant son retour offensif de 1909. Un courant puissant semble s'être dégagé dans ce sens. Dans le *Standard* du 4 juin 1910, dans un article où étaient examinés les termes possibles d'une transaction, on lisait : « On conçoit que les Conservateurs puissent faire un pas de plus et accorder que les *Money bills* soient soustraits à la juridiction de la Chambre des Lords,

quant au débat sur la Chambre des Lords, de se livrer à une attaque contre les Pairs, comme étant un obstacle aux réformes sociales, ce n'est pas une question que nous ayons à cœur de poser... Nous pouvons dire seulement que nous aurions exprimé le plus profond regret, si un orateur unioniste marquant avait usé de la licence qu'a revendiquée le *Post master general.* »

moyennant une stricte et inattaquable garantie empêchant que de telles mesures aillent au delà des finances de l'année courante. Mais c'est l'extrême et dernière limite jusqu'à laquelle le conservatisme pourrait être amené à aller. Plutôt que de céder un autre *iota,* tout le parti unioniste préférerait le combat — combattre une, deux ou trois campagnes — jusqu'à la dernière extrémité permise par la Constitution. » Mais on peut remarquer que ce journal paraît dans la suite être revenu sur cette concession éventuelle. Il semble pourtant que cela représente un premier élan, auquel a résisté ensuite une fraction considérable du parti. En effet la *Saturday Review* du 11 juin 1910, autre organe conservateur important, disait : « Nous voyons qu'on a parlé quelque peu d'un soi-disant compromis, par lequel la seconde Chambre serait privée de tout pouvoir de s'occuper des finances, mais conserverait quelque contrôle modifié sur le surplus de la législation. Nous avons la ferme confiance que les *leaders* unionistes ne biaiseront point avec une pareille sophistique (1). » L'auteur de cet article reprend alors et préconise énergiquement le système du *referendum* pour trancher les conflits entre les deux Chambres.

Sur quoi peuvent céder les Libéraux? D'abord sur la composition de la Chambre des Lords. Ils peuvent admettre sa réforme dans le sens général des proportions de Lord Rosebery, la restriction du principe héréditaire, l'introduction partielle du principe électif. Le *Standard* du 4 juin disait encore : « Dans les deux Chambres du Parlement on est disposé, avec l'approbation et le consentement du souverain, à modifier l'élément héréditaire par l'élection, la nomination, la qualification; à admettre des Pairs viagers, même à introduire des représentants élus. » Ce serait une nouvelle forme de la Chambre des Lords, peut-être

(1) *Compromise and the Constitution,* p. 174.

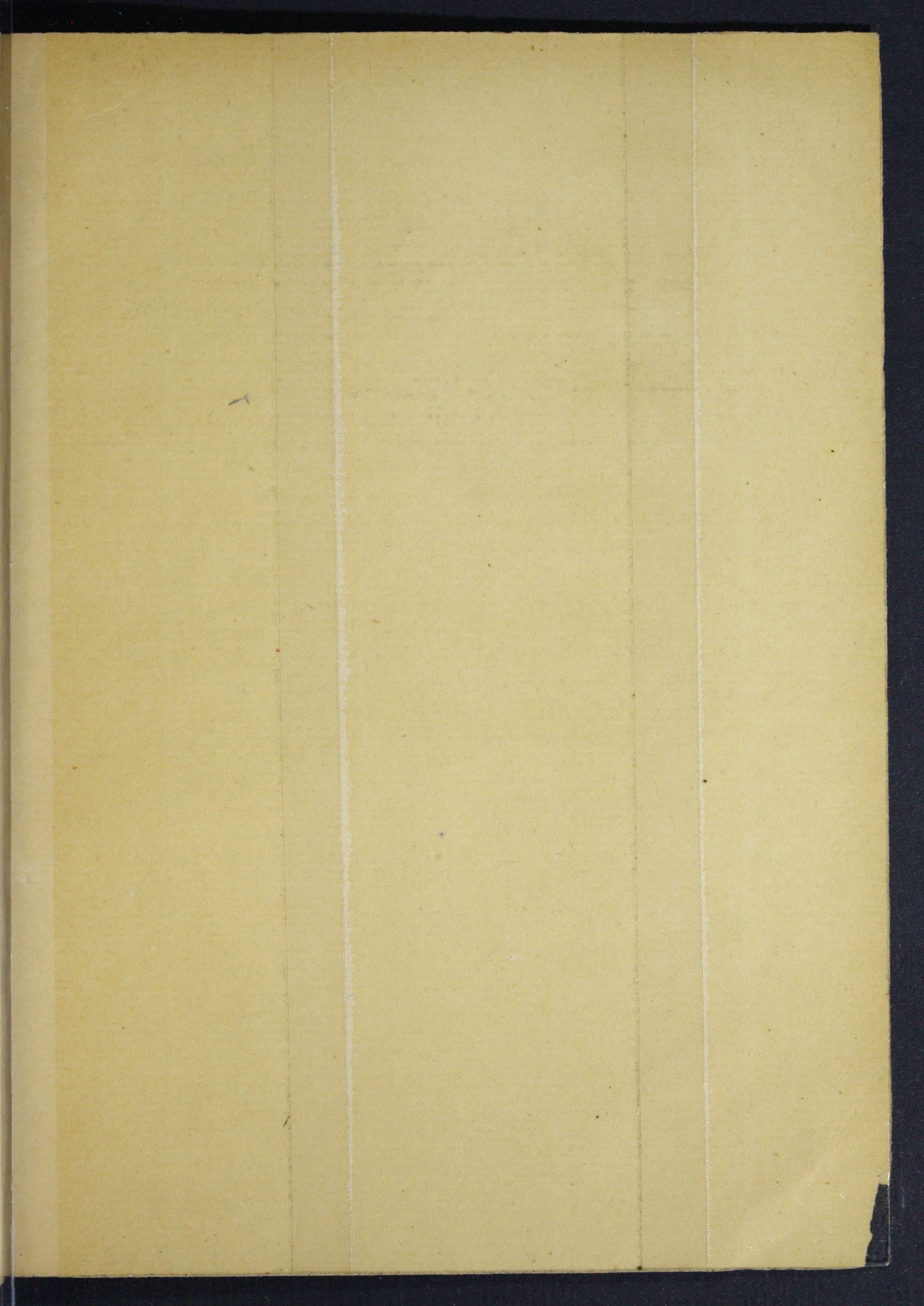
destinée à être une forme transitoire; on ne peut dire sûrement d'avance si la Chambre Haute sortirait de cette transformation affaiblie ou renforcée; mais c'est bien l'état que semble souhaiter pour elle l'opinion moyenne du pays. Sans doute ce ne serait pas une Chambre établie sur le pur principe démocratique, totalement élective. Mais nous avons vu qu'une telle Chambre Haute recélerait dans ses flancs des dangers que ne méconnaît point le parti libéral.

Les Libéraux peuvent aussi concéder que la Chambre des Lords garde intact son droit d'amendement sur les *bills* autres que les *Money bills*. Quant au *veto* proprement dit, c'est-à-dire quant au droit pour les Lords de repousser ces *bills* dans leur principe même, de leur fermer la voie, il pourrait être admis comme simplement suspensif, comme s'épuisant au bout d'un laps de temps à déterminer : ne le considérait-on pas en doctrine comme simplement suspensif avant la crise actuelle? Comme l'indiquait récemment M. Redmond (discours du 28 août 1910 à Kilkenny) on pourrait encore, pour passer outre à l'opposition des Lords, exiger que le *bill* fût voté par les Communes à une forte majorité, aux deux tiers des voix, par exemple. Du même coup serait écartée la pratique des *fournées de Pairs,* arme antique et rouillée, d'un maniement presque impraticable; elle n'aurait plus d'emploi possible; le *veto* de la Chambre des Lords s'épuiserait à date fixe et devrait être respecté jusqu'à ce terme.

Une telle solution de la crise constitutionnelle serait sans doute ardemment combattue dans les deux Chambres : dans l'une par les hommes invinciblement attachés au passé, dans l'autre par les membres du *Labour party*, par une fraction du parti irlandais, par les radicaux les plus avancés. Mais elle passerait quand même et la masse de la nation y applaudirait. C'est là sans doute l'idée qu'a exprimée Sir. E. Grey le 25 août dernier, parlant à Till-

mouth Park, près de Berwick. Sans doute il a dit que la question de la Chambre des Lords devait être tranchée; qu'on ne pouvait souffrir plus longtemps que, quand le parti libéral avait une grande majorité à la Chambre des Communes, comme en 1906, ses *bills* politiques vinssent se heurter à une opposition irréductible des Lords; que c'était pour ce parti une question de vie ou de mort. Il a dit aussi que, naturellement, si la Conférence ne pouvait pas régler la question, le combat serait repris et la bataille résoudrait la difficulté. Mais il a déclaré « qu'il était tout à fait certain que si la conférence aboutissait à un accord, il y aurait quelques personnes de l'un et de l'autre côté qui ne seraient pas contentes du résultat; mais, à son avis, il était aussi exact de dire que, si la Conférence, après avoir repris ses travaux, se séparait sans être arrivée à un accord, il y aurait un plus grand nombre de gens qui seraient désappointés ». Il pense que si la Conférence « se trouve être une méthode par laquelle on puisse régler d'accord la question, le pays en masse (*at large*) sera ravi, pourvu que ce soit un règlement équitable (*fair*) qui ait pour résultat de rétablir la balance égale entre les deux partis (1) ».

(1) *Standard* du 26 août 1910.



TYPOGRAPHIE FIRMIN-DIDOT ET Cie. — PARIS.